



**Universidade do Estado do Rio de Janeiro**

Centro de Ciências Sociais

Faculdade de Direito

**Guilherme de Jesus France**

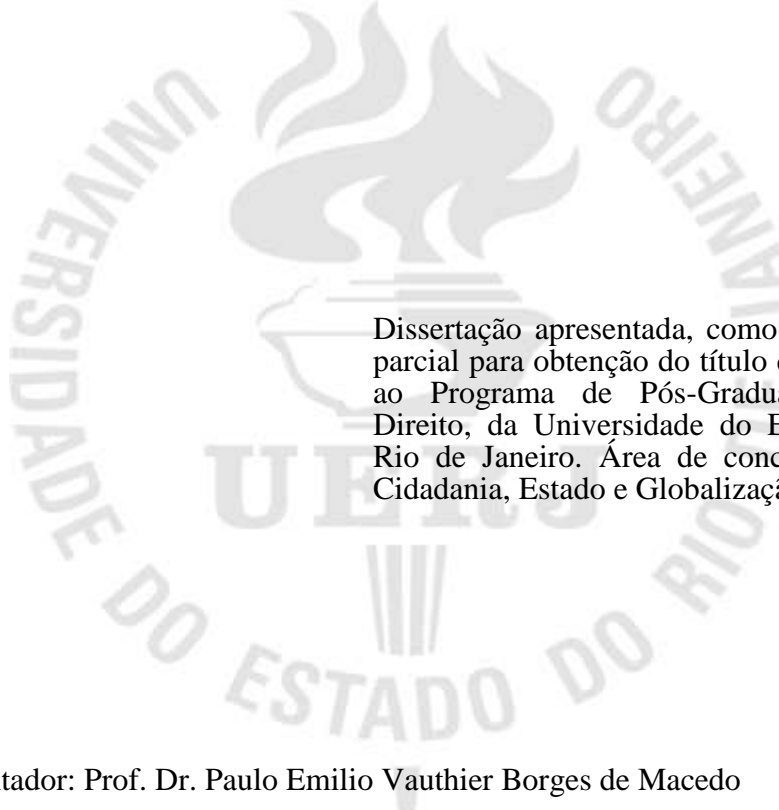
**Soft Law, big stick: o papel do Grupo de Ação Financeira no combate ao  
terrorismo internacional.**

Rio de Janeiro

2017

Guilherme de Jesus France

**Soft Law, big stick: o papel do Grupo de Ação Financeira no combate ao  
terrorismo internacional**



Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação em Direito, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Cidadania, Estado e Globalização.

Orientador: Prof. Dr. Paulo Emilio Vauthier Borges de Macedo

Rio de Janeiro

2017

CATALOGAÇÃO NA FONTE  
UERJ/REDE SIRIUS/BIBLIOTECA CCS/C

F815 France, Guilherme de Jesus.

Soft law, big stick: o papel do grupo de ação financeira no combate ao terrorismo internacional/ Guilherme de Jesus France. - 2017.

216 f.

Orientadora: Prof. Dr. Paulo Emilio Vauthier Borges de Macedo.

Dissertação (Mestrado). Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Faculdade de Direito.

1. Terrorismo - Teses. 2. Direito internacional público –Teses. 3. Terrorismo -Legislação – Teses. I. Macedo, Paulo Emilio Vauthier Borges de. II. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Faculdade de Direito. III. Título.

CDU 343.341

Bibliotecária: Angélica Ribeiro CRB7/6121

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta tese, desde que citada a fonte.

---

Assinatura

---

Data

Guilherme de Jesus France

**Soft Law, big stick: o papel do Grupo de Ação Financeira no combate ao  
terrorismo internacional.**

Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação em Direito, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Cidadania, Estado e Globalização.

Aprovada em 20 de fevereiro de 2017.

Banca Examinadora:

---

Prof. Dr. Paulo Emilio Vauthier Borges de Macedo (Orientador)  
Faculdade de Direito - UERJ

---

Prof. Dr. Rafael Zelesco Barretto  
Faculdade de Direito - UERJ

---

Prof<sup>a</sup>. Dra. Paula Wojcikiewicz de Almeida  
Fundação Getulio Vargas

Rio de Janeiro  
2017

## DEDICATÓRIA

*Ao meu avô Dagmar, que acompanhou esses passos, como todos os outros, de perto, e  
agora os acompanha de longe.*

## AGRADECIMENTOS

À minha família, que me apoiou, emocional e materialmente, durante todo esse período. Mesmo o caos que traz serve de bem-vinda distração dos périplos acadêmicos. Em especial à minha irmã Fernanda, sem quem não me conheço.

À minha avó Célia Cunha (*in memoriam*) que, até hoje, me faz buscar constantemente o topo, sem tirar os pés dos chãos – ambição com humildade talvez tenha sido sua maior lição.

Aos amigos que acompanharam, cada um à sua maneira e, alguns, de todas as possíveis, esses dois anos de muitos desafios. Aos que foram assistir minhas aulas, segunda ou sexta de noite (!) e às que deram suas palhinhas – Mariana Binder e Ana Luiza Calil –, vocês são especialíssimos. Aos que ouviram falar mais sobre terrorismo do que qualquer um quer nessa vida e me ajudaram em momentos de bloqueio – Felipe de Rosa e Rafael Mansur, para apontar os que mais cansei –, nossas conversas geraram essas (muitas) páginas. Aos meus duendes das transcrições – Paula Barros e Vicente Melo – meu eterno agradecimento por elas e por tudo o muito mais que vocês fazem por mim. A todos que me tiraram da frente do computador, sem vocês o que me resta de sanidade teria se esvaído ao longo desses dois anos.

Aos colegas de mestrado, pelo companheirismo, especialmente, nas dificuldades. Menção especial para Carolina Noronha, que esteve presente em (literalmente) todos os passos dessa jornada e continuará acompanhando, espero, as próximas. Não poderia ficar sem agradecer a Dario Ribeiro, pela propaganda (enganosa), que foi essencial para a decisão de cursar o mestrado, e pelas muitas risadas.

Ao Prof. Alexandre Moreli. Ter dois orientadores, um em cada mestrado, é um pouco como ter dois pais. No meu caso, dois pais muito compreensivos. Não tenho como agradecer pelo apoio e incentivo que se manifestam, também, nessa dissertação.

Aos Profs. Paula Almeida e Rafael Zelesco, pelas sugestões e pelos conselhos que certamente enriqueceram esse trabalho. À Profa. Marilda Rosado, pela generosidade e pelo estímulo à produção acadêmica, que gerou muitas dessas páginas.

Ao Prof. Paulo Emilio V. B. de Macedo. Difícil colocar em palavras o quanto lhe devo. Agradeço pela confiança, que me fez amadurecer; pela sugestão do tema, nos idos de 2013, que me levou a encontrar uma paixão; pelos desafios, que me fizeram chegar onde nem imaginava. Por ter sido O orientador antes, durante e, confio, depois do mestrado, só posso agradecer e, espero, lhe orgulhar com esse trabalho e todos os próximos.

## RESUMO

FRANCE, Guilherme de Jesus. **Soft law, big stick: o papel do Grupo de Ação Financeira no combate ao terrorismo**. 2017. 216 f. Dissertação (Mestrado em Direito Internacional) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017.

Existe um amplo e variado conjunto de normas internacionais referentes ao combate do terrorismo: tratados internacionais, decisões de organizações internacionais, como o Conselho de Segurança, e normas de *soft law*, como as Recomendações do Grupo de Ação Financeira. Essas normas têm, também, um nível variado de eficácia, que não acompanha, no entanto, a expectativa do Direito Internacional Clássico. Argumenta-se, neste trabalho, que as normas de *soft law* de combate ao terrorismo são mais eficazes do que as normas de *hard law*. Afinal, elas seriam mais precisas e dotadas de um mecanismo de fiscalização mais eficiente para garantir a sua implementação. A partir de uma análise comparativa, pretende-se evidenciar essa distinção e como ela repercute na prática. Para isso, o caso brasileiro será estudado em detalhes. O Brasil adotou, em 2015 e 2016, duas importantes legislações sobre o tema – a Lei Antiterrorismo e uma lei regulamentando a implementação de sanções aplicáveis pelo Conselho de Segurança. As motivações para a adoção dessas iniciativas legislativas estão estreitamente relacionadas à atuação do GAFI, como se pretende demonstrar por meio de entrevistas realizadas com pessoas envolvidas no processo decisório, do estudo do processo legislativo que produziu essa legislação e do exame dos próprios textos apresentados pelo governo e eventualmente aprovados pelo Congresso. A fim de evidenciar que o caso brasileiro não é uma exceção, mas sim a regra, também serão analisados processos semelhantes por quais passaram Argentina, México e Turquia. Se as Recomendações do GAFI se mostram mais eficazes do que tratados internacionais, faz-se necessário investigar os decorrentes impactos à luz do processo de formação de cada uma dessas fontes do Direito Internacional. Nesse sentido, surgem importantes preocupações quanto à confusão da fronteira da normatividade, entre a *lex lata* e a *lex ferenda*, à perda de importância do consentimento estatal e ao aprofundamento da desigualdade em uma sociedade internacional cada vez mais hierarquizada. Esses elementos precisam ser balanceados juntamente com a superior eficácia normativa das normas de *soft law*, para seja possível avaliar as variadas alternativas de regulamentação do combate do terrorismo, mais especificamente, e de outros problemas que afligem a sociedade internacional.

Palavras-chave: Direito Internacional; *soft law*; Terrorismo; Grupo de Ação Financeira.

## ABSTRACT

FRANCE, Guilherme de Jesus. **Soft law, big stick: the Financial Action Task Force's role in the fight against terrorism.** 216 f. Dissertação (Mestrado em Direito Internacional) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017.

There are a host of international norms destined to combat terrorism: international treaties, decisions by international organizations, such as the Security Council, and soft law, such as the Financial Action Task Force's Recommendations. These norms have a varying degree of efficacy, which does not, however, follow the expectations set by Classical International Law. On the contrary, soft law related to the fight against terrorism are more effective than hard law adopted with that same goal. FATF Recommendations are more precise than other hard law because they are more precise and have a more efficient monitoring mechanism to ensure their implementation. A comparative analysis will detail this difference and it will show how it has significant impacts on how countries implement these regimes. It is with that goal that the Brazilian case will be further studied. Brazil adopted, in 2015 and 2016, important legislation on terrorism – the Antiterrorism Law and a law regulating implementation of UNSC's sanctions. Interviews with people directly involved with said legislation, a careful look at the legislative process that originated them and an analysis of their content, related to corresponding international norms, will all prove that these initiatives were closely related to FATF's actions. To ensure Brazil's case is not the exception, but the rule, similar processes in Argentina, México and Turkey will also be examined. If FATF's Recommendations are more effective than several international treaties, the impacts of this must be carefully examined taking into account how these norms were formed. Important questions, thus, arise on the distinction between *lex lata* and *lex ferenda*, the erosion of consent as the basis of International Law and the deepening of the inequality among States in a highly hierarchized international society. These elements must be considered, alongside soft law's superior efficacy, when considering alternatives to regulate the international fight against terrorism and other issues which demand attention at the international level.

Keywords: International Law; soft law; Terrorism; Financial Action Task Force.



## LISTA DE SIGLAS

|         |   |
|---------|---|
| AGNU    | Assembleia-Geral das Nações Unidas  |
| AML/CTF | <i>AntiMoney Laundering/Counter-Terrorism Financing</i>                   |
| BM      | Banco Mundial   |
| CEI     | Comunidade de Estados Independentes                                       |
| CIJ     | Corte Internacional de Justiça  |
| COAF    | Conselho de Controle de Atividades Financeiras                            |
| CSNU    | Conselho de Segurança das Nações Unidas                                   |
| CTC     | <i>Counter-Terrorism Committee</i>  |
| CTED    | Diretoria Executiva do <i>Counter-Terrorism Committee</i>                 |
| FAO     | <i>Food and Agriculture Organization</i>                                  |
| FMI     | Fundo Monetário Internacional   |
| GAFI    | Grupo de Ação Financeira  |
| GAFISUD | Grupo de Ação Financeira da América do Sul                                |
| GAFILAT | Grupo de Ação Financeira da América Latina                                |
| ICRG    | <i>International Co-operation Review Group</i>                            |
| LSN     | Lei de Segurança Nacional (Lei nº 7.170/1983)                             |
| MER     | <i>Mutual Evaluation Report</i>   |
| MPF     | Ministério Público Federal  |
| NCCT    | <i>Non-Cooperative Countries and Territories</i>                          |
| OACI    | Organização de Aviação Civil Internacional                                |
| OCDE    | Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico                   |
| OCI     | Organização para Cooperação Islâmica                                      |
| OEA     | Organização dos Estados Americanos  |
| OMC     | Organização Mundial do Comércio   |
| ONU     | Organização das Nações Unidas   |
| OTAN    | Organização do Tratado do Atlântico Norte                                 |
| PL      | Projeto de Lei  |
| PLC     | Projeto de Lei da Câmara  |
| PLS     | Projeto de Lei do Senado  |
| PIA     | <i>Preliminary Implementation Assessment</i>                              |
| TRIPS   | <i>Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights</i> |
| UE      | União Europeia  |

## SUMÁRIO

|       |   |     |
|-------|---|-----|
|       | <b>INTRODUÇÃO</b> .....   | 10  |
| 1     | <b>NORMAS DE COMBATE AO TERRORISMO PELA HISTÓRIA</b> .....            | 23  |
| 1.1   | <b>Antecedentes Históricos</b> .....                                  | 23  |
| 1.1.1 | <u>Liga das Nações</u> .....  | 25  |
| 1.2   | <b>Organização das Nações Unidas</b> .....                            | 29  |
| 1.2.1 | <u>Assembleia-Geral</u> .....   | 30  |
| 1.2.2 | <u>Conselho de Segurança</u> .....                                    | 36  |
| 1.3   | <b>Grupo de Ação Financeira</b> .....                                 | 42  |
| 1.4   | <b>Outras organizações</b> .....                                      | 47  |
| 1.4.1 | <u>União Europeia</u> .....   | 50  |
| 1.5   | <b>Interrelação entre os regimes</b> .....                            | 53  |
| 2     | <b>MECANISMOS DE FISCALIZAÇÃO</b> .....                               | 60  |
| 2.1   | <b>Mecanismos convencionais</b> .....                                 | 60  |
| 2.2   | <b>O <i>Counter-Terrorism Committee</i> do CSNU</b> .....             | 67  |
| 2.3   | <b>Grupo de Ação Financeira</b> .....                                 | 74  |
| 2.3.1 | <u><i>Soft Law</i> e <i>Hard Law</i>: uma comparação</u> .....        | 75  |
| 2.3.2 | <u>Processo de Avaliação</u> .....                                    | 79  |
| 2.3.3 | <u>Processo de Acompanhamento e Imposição de Sanções</u> .....        | 84  |
| 2.4   | <b>Síntese</b> .....  | 92  |
| 3     | <b>ESTUDOS DE CASO – BRASIL, ARGENTINA, MÉXICO E TURQUIA</b><br>..... | 93  |
| 3.1   | <b>Experiência Brasileira</b> .....                                   | 93  |
| 3.1.1 | <u>Antecedentes históricos</u> .....                                  | 93  |
| 3.1.2 | <u>Cenário Legislativo pré-2015</u> .....                             | 96  |
| 3.1.3 | <u>Pressão do GAFI</u> .....  | 101 |
| 3.1.4 | <u>Processo Legislativo</u> .....                                     | 109 |
| 3.2   | <b>Análise Comparativa</b> .....                                      | 120 |
| 3.2.1 | <u>Argentina</u> .....  | 121 |
| 3.2.2 | <u>México</u> .....   | 123 |
| 3.2.3 | <u>Turquia</u> .....  | 125 |
| 3.3   | <b><i>Soft law</i> vs. <i>Hard law</i></b> .....                      | 130 |
| 3.4   | <b>Síntese</b> .....  | 139 |

|   |     |
|---|-----|
| <b>CONCLUSÃO</b> .....                    | 142 |
| <b>BIBLIOGRAFIA</b> .....                 | 146 |
| <b>ANEXO I</b> – Tabela Comparativa ..... | 159 |
| <b>ANEXO II</b> – Entrevistas .....       | 162 |
| Vladimir Aras. ....                       | 162 |
| Deputada Jô Moraes. ....                  | 174 |
| Bernardo Mota.....                        | 178 |
| Gabriel Sampaio .....                     | 190 |
| Carla Veríssimo. ....                     | 204 |

## INTRODUÇÃO

*Speak softly and carry a big stick; you will go far.*

*Theodore Roosevelt<sup>1</sup>.*

Desenvolvimentos recentes desafiam as concepções clássicas do Direito Internacional. A necessidade de cooperação internacional para resolver os problemas que afligem a sociedade internacional faz surgir modelos de organização e instrumentos que não condizem com a sua estrutura clássica e demandam reflexão.

Direitos humanos, meio ambiente, comércio internacional. Todas essas áreas já foram foco de estudos extensivos nessa perspectiva. Os esforços de combate ao terrorismo internacional, no entanto, não receberam a devida atenção da literatura de Direito Internacional. Muita ênfase foi dada à questão do uso da força e ao direito de legítima defesa, em especial à luz das Guerras do Iraque e do Afeganistão. Os esforços empreendidos no campo da cooperação para fazer frente à ascensão de grupos terroristas merecem estudo mais aprofundado, tanto para reflexões sobre seu funcionamento, quanto para que se compreenda como sua evolução reflete e produz mudanças significativas no Direito Internacional.

Importante verificar também como tendências significativas do Direito Internacional, de forma geral, produzem efeitos e são desenvolvidas no campo específico do combate ao terrorismo. O desenvolvimento de diversos regimes dentro de uma mesma área temática e a formação de complexos de regimes são algumas dessas tendências. De outro lado, a emergência da dicotomia entre instrumentos de *hard law* e de *soft law* também está refletida e poderá ser percebida no desenvolvimento histórico das normas afetas a esse campo e no processo de implementação delas por Estados.

É ponto central do presente estudo a ascensão e multiplicação de instrumentos de *soft law*. Em função deles, cria-se uma discussão sobre onde se desenha a fronteira entre normas jurídicas e normas não-jurídicas, entre a criação de obrigações e deveres e a simples sinalização de intenções políticas. As abordagens teóricas sobre o assunto são das mais diversas, desde céticos a entusiastas, desde autores que entendem haver uma

---

<sup>1</sup> Esse provérbio é atribuído ao Presidente norte-americano Theodore Roosevelt. Roosevelt assumiu o poder após um atentado terrorista tirar a vida do Presidente William McKinley. Sua política externa para a América Latina acabou conhecida como “*Big Stick*”.

classificação binária até aqueles que veem um contínuo, uma escala gradativa, na qual os diversos tipos de normas podem ser classificados.

O combate ao terrorismo envolve diversas organizações internacionais (formais e informais). A Organização das Nações Unidas (ONU) tem tido, desde sua criação, mas principalmente a partir de 2001, um importante papel, tanto pela atuação da Assembleia-Geral (AGNU) e do Conselho de Segurança (CSNU), quanto pelas ações empreendidas por suas agências especializadas. O Grupo de Ação Financeira (GAFI), criado pelo G-7 e sediado na Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), é uma peça fundamental desses esforços. Organizações regionais, como a União Europeia (UE) e a Organização de Estados Americanos (OEA), também empreenderam esforços importantes.

Instrumentos legais diversos foram empregados para veicular esses esforços. Tratados internacionais e decisões de organizações internacionais, principalmente, se articulam e se complementam para produzir resultados. A presença de instrumentos de *soft law*, especificamente as Recomendações do GAFI, demanda um estudo mais detido sobre essa classificação e suas implicações para o Direito Internacional. Além de sua própria existência, as maneiras como têm seu cumprimento monitorado e como são implementadas pelos Estados também geram importantes questões que merecem reflexão.

O ponto de partida (e de chegada) das presentes reflexões é o caso do Brasil. Como se pretenderá demonstrar, a maneira como o Brasil implementou as normas internacionais referentes ao combate do terrorismo reflete muitas das características desse regime em particular. O estudo desse caso possibilita a compreensão não só de importantes desenvolvimentos no ordenamento brasileiro, mas também da maneira como o funcionamento do Direito Internacional demanda novas reflexões, sem abandono das concepções (e críticas) fornecidas pela sua perspectiva clássica, crítica às normas de *soft law*. Para, no entanto, ficar claro que a experiência brasileira não é única, pelo contrário, serão apresentados outros casos – Argentina, México e Turquia – nos quais esses fenômenos se repetem.

Assim, pretende-se responder à seguinte pergunta de pesquisa: a eficácia normativa das normas de *soft law* de combate ao terrorismo é maior do que a das normas de *hard law*?

A hipótese que se testará é que: sim, porque (i) as normas de *soft law* a que se refere – as Recomendações do GAFI – são mais precisas e porque (ii) os mecanismos de

fiscalização da implementação dessas normas de *soft law* são mais bem desenvolvidos e mais eficientes do que aqueles criados e empregados pelos instrumentos de *hard law*.

A partir da confirmação dessa hipótese, será possível realizar uma série de inferências a respeito das características do sistema que gerou essas normas, quais são os impactos que elas trazem para a teoria do Direito Internacional e para a prática política mundial.

A questão da eficácia normativa usualmente se preocupa com a capacidade de a norma em questão produzir resultados na realidade de acordo com os seus preceitos. Ou seja, de efetivamente transformar o dever-ser em ser. No Direito Internacional, por sua estrutura e características, na maioria das instâncias e certamente dentro da seara sob análise – o combate ao terrorismo internacional –, as normas têm um caminho mais longo a percorrer no sentido de provocar transformações efetivas na realidade<sup>2</sup>. Uma vez adotadas, as normas internacionais precisam passar por processo de implementação nos Estados, momento a partir do qual elas poderão, em tese, produzir resultados.

A preocupação do presente trabalho é com a variável eficácia de normas internacionais em relação à sua implementação ou não pelos Estados. Ou seja, com a adequação dos ordenamentos jurídicos domésticos aos preceitos internacionais. Pretende-se inquirir quais normas internacionais e quais meta-normas (ou normas secundárias, aquelas que tratam da sua implementação) são mais efetivas no sentido de levar Estados a transformar seus ordenamentos de acordo com as suas prescrições e proscições. Para isso, é necessário verificar se as normas domésticas que internalizam normas internacionais são efetivamente aplicáveis – por exemplo, uma convenção internacional ratificada não será necessariamente aplicável na prática<sup>3</sup>.

Se um elemento central do presente trabalho se refere à classificação das normas entre *hard law* e *soft law*, é importante compreender como ela surgiu, bem como quais são as suas principais características e as discussões relacionadas a ela.

A paternidade da expressão *soft law* é amplamente atribuída a Arnold McNair (Dupuy, 1977, p. 252; Jennings, 1990, p. 515). McNair se referia à questão central do presente trabalho – a distinção entre *lex lata* e *lex ferenda* – quando cunhou a expressão.

---

<sup>2</sup> Mesmo as resoluções do CSNU impondo sanções a entidades e indivíduos, dependem que os Estados adotem procedimentos de congelamento e confisco de bens, restrições a viagens, etc. Um exemplo de norma internacional com efeito imediato seria a expulsão de um Estado de uma organização por patrocinar o terrorismo.

<sup>3</sup> Um tratado internacional que determine a criminalização de uma conduta não será efetivamente aplicável mesmo que passe pelo processo de internalização completa. Afinal, o princípio da reserva legal, aplicável ao Direito Penal, exige lei específica tipificando aquela conduta.

Sua preocupação era reafirmar, para seus alunos, a existência do Direito Internacional como Direito propriamente dito. Considerava essencial distinguir a *lex lata* – a lei que existe –, que também chamava de *hard law*, e a *lex ferenda* – a lei que se deseja – não só por uma questão técnica, mas também para evitar a armadilha em que muitos leigos caíam de considerar todo o Direito Internacional como *lex ferenda* (Jennings, 1990, p. 528).

Se a origem do termo é conhecida, a sua definição permanece controversa. Principalmente, porque essa definição varia de acordo com a opinião de autores e praticantes sobre esse fenômeno<sup>4</sup>. De modo geral, no entanto, é possível afirmar que tem sido utilizado para se referir a “*international precriptions that are deemed to lack requisite characteristics of international normativity, but which, notwithstanding this fact, are capable of producing certain legal effects*” (Handl, 1988, p. 371).

As razões que possibilitaram a proliferação de normas de *soft law* são as mais diversas, mas se comunicam, todas, com as mudanças pelas quais o mundo passou ao longo do século XX e com as formas encontradas pelo Direito Internacional de atender às novas preocupações, derivadas dessas transformações.

Dupuy (1988, p. 381) identifica três causas para o desenvolvimento e proliferação das normas de *soft law*: (i) a existência e desenvolvimento, a partir do fim da Segunda Guerra Mundial, de uma ampla rede de organizações internacionais, universais e regionais; (ii) a diversificação da comunidade internacional, desde 1950, com chegada de países subdesenvolvidos à arena internacional; e (iii) a rápida evolução da economia mundial e a crescente interdependência entre os Estados, somadas ao surgimentos de novos campos de atividade criados pelo progresso da ciência e da tecnologia.

Allain Pellet (1988, p. 354-355), por sua vez, menciona outros fatores igualmente relevantes: levando em consideração a política doméstica, nota-se que os chefes do poder executivo, também encarregados de comandar as relações exteriores, preferem *soft law* porque esses instrumentos não precisam ser internalizados por meio de processo que exige o consentimento do poder legislativo, como os tratados; e a possibilidade de se produzir normas rapidamente, em contraposição aos processos convencionais e costumeiros, que são considerados demorados.

Acompanhando essas transformações, o papel de atores não-estatais também se transformou. ONGs, instituições de pesquisa, empresas multinacionais, organizações criminosas e grupos terroristas são só alguns dos atores que ganharam importância e

---

<sup>4</sup> “*Almost as many definitions of soft law can be found as there are writers about it*”. GOLD, J. **Interpretation: The IMF and International Law**. Haia: Kluwer Law International, 1996, p. 301.

agência na esfera internacional, motivando ou participando do processo de elaboração de novas normas (Olsson, 2013, p. 179).

Também mencionado como fator relevante é o papel das elites. Elites, de forma geral, compartilham o interesse de se manter no poder. A partir dessa base de entendimento, mas reconhecendo a necessidade de atender, ou ao menos simular atender, às necessidades da população, essas elites celebram acordos, em fóruns internacionais, mesmo que não seja possível implementá-los. O aumento da lacuna entre as aspirações populares e as possibilidades efetivas de tais aspirações serem concretizadas agrava esse fenômeno, o qual vê na produção normativa, uma forma de satisfazer, ainda que fugazmente, aquelas maiorias (Reisman, 1988, p. 376-377).

Ambos os lados da arena política global (Norte-Sul, desenvolvidos-subdesenvolvidos, etc) utilizam normas de *soft law*, ou seja, promovem a sua proliferação em função de interesses próprios. Países desenvolvidos, vendo-se na minoria, em fóruns internacionais, como a AGNU, diminuem a relevância das normas lá produzidas e minimizam a sua importância ao considerá-las *soft law* (Reisman, 1988, p. 377). Podem também recorrer ao desenvolvimento de outros fóruns, de composição mais restrita, como o Grupo de Ação Financeira.

Já países subdesenvolvidos fazem uso desses fóruns, onde são maioria, para alterar e redimensionar costumes internacionais que haviam sido desenvolvidos quando eles nem sequer existiam (Dupuy, 1988, p. 382). É, nesse sentido, que Pellet (1988, p. 355) afirma que a “*soft law* carrega a esperança dos condenados da Terra, em uma sociedade que desejam transformar em um mundo melhor”. Ambos esses movimentos serão discutidos quando se tratar do fenômeno conhecido como “complexo de regimes”.

O endurecimento das regras sobre a elaboração de tratados internacionais, a partir da celebração da Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados em 1969, também pode ser visto como causa da proliferação de normas de *soft law*. A partir do “engessamento” da forma aplicável aos tratados, os Estados passaram a recorrer a outros instrumentos, considerados mais flexíveis e adaptáveis a suas prioridades (Chinkin, 1988, p. 389). Gerou também mais confusão ao classificar como tratados instrumentos que nem sequer impõem obrigações ou criam direitos precisos. Afinal, a Convenção de Viena sobre



Direito de Tratados exige apenas que eles estejam na forma escrita e sujeitos ao Direito Internacional para que assim sejam classificados<sup>5</sup> (Chinkin, 1989, p. 851).

Nota-se, assim, que as ambições modestas do Direito Internacional clássico foram substituídas pela pretensão de se levar essa disciplina para áreas temáticas que nem sequer existiam no início do Século XX e para outras que não se imaginava regular dessa maneira. Por isso, afirma-se que as características a partir das quais ele se desenvolveu – o voluntarismo e o estado-centrismo – não constituem mais premissas justificáveis para se estudar o fenômeno legal internacional (Handl, 1988, p. 373). O que se pretende reforçar no presente estudo, todavia, não é um retorno àquele momento histórico, mas sim a utilização daqueles critérios como ferramentas para avaliar o real impacto que o desenvolvimento de normas de *soft law* pode ter.

Não é bem-sucedido o esforço de se interpretar o fenômeno das normas de *soft law* por meio das lentes disponíveis à teoria clássica do Direito Internacional e à luz das fontes previstas no Estatuto da Corte Internacional de Justiça. A argumentação de que constituiria uma evidenciação da *opinio juris* necessária à caracterização de um costume internacional deturpa o processo cronológico. Afinal, pressupõe que a noção de obrigatoriedade seria anterior à própria prática estatal. Por isso, Dupuy (1988, p. 389) afirma que “*Soft law is not only a new word for an old (customary) process*”.

O termo *soft law* pode ser empregado de acordo com duas perspectivas distintas: pelo viés instrumental ou formal, quando se preocupa principalmente com a forma que a norma adota – tratado, resolução de organização internacional, etc.; ou pelo viés substancial ou material, quando se foca no conteúdo que a norma traz – se ele for preciso e específico, se inclui mecanismo de fiscalização, etc. Conforme a linha entre *soft law* e *hard law* tem se tornado cada vez mais tênue, se torna cada vez mais necessário se distinguir claramente entre conteúdo e forma, como critérios de identificação dessas normas (Dupuy, 1988, p. 386).

A partir do critério formal, serão considerados normas de *soft law*, por exemplo, uma convenção não ratificada, as resoluções da Assembleia-Geral das Nações Unidas, que possuem caráter recomendatório, os memorandos de entendimento, as recomendações, os códigos de conduta, opiniões divergentes de juízes internacionais e os acordos de cavalheiros.

---

<sup>5</sup> Art. 2º, 1, a – “tratado significa um acordo internacional concluído por escrito entre Estados e regido pelo Direito Internacional, quer conste de um instrumento único, quer de dois ou mais instrumentos conexos, qualquer que seja a sua denominação específica”.

Existem autores que definem *soft law* a partir da forma adotada para veicular a norma jurídica. Por exemplo, Francesco Francioni (1996, p. 167) afirma que são normas de *soft law* todas aquelas que não seguem uma das formas previstas no art. 38 do Estatuto da CIJ – costumes, tratados internacionais e princípios gerais do direito. *A contrario sensu*, para esses autores, todos os tratados seriam considerados *hard law*. Contrastado principalmente com os tratados internacionais, as normas de *soft law* assumem outras formas – recomendações, declarações, decisões de organizações internacionais, entre outras.

Crerios formais são, no entanto, cada vez menos apropriados para analisar a eficácia do Direito Internacional – o fato de fenômenos legais se enquadrarem em uma das fontes previstas no rol do art. 38 do Estatuto da CIJ pouco significa tendo em vista a proliferação de tratados ineficazes e de resoluções e declarações de organizações internacionais altamente eficazes (Handl, 1988, p. 372).

De outro lado, o termo *soft law* pode se referir também ao próprio conteúdo da forma. Nesse caso, são elementos considerados na sua identificação a (im)precisão dos termos empregados, a previsão (ou não) de mecanismos de fiscalização e *enforcement*. Nesse caso, mesmo previsões de tratados internacionais que contém obrigações imprecisas e indefinidas poderão, nessa concepção, ser consideradas *soft law*. Alguns exemplos disso seriam: art. 2 do Tratados do Atlântico Norte<sup>6</sup>; art. 4 do Tratado de Moscou sobre Testes Nucleares (1963)<sup>7</sup>; art. 2 do Pacto de Direitos Sociais, Econômicos

---

<sup>6</sup> Art. 2 – “The Parties will contribute toward the further development of peaceful and friendly international relations by strengthening their free institutions, by bringing about a better understanding of the principles upon which these institutions are founded, and by promoting conditions of stability and well-being. They will seek to eliminate conflict in their international economic policies and will encourage economic collaboration between any or all of them.”

<sup>7</sup> Art. 4 – “Each Party shall in exercising its national sovereignty have the right to withdraw from the Treaty if it decides that extraordinary events, related to the subject matter of this Treaty, have jeopardized the supreme interests of its country. It shall give notice of such withdrawal to all other Parties to the Treaty three months in advance.”

e Culturais<sup>8</sup>; art. 18 da Convenção sobre Direitos das Crianças (1990)<sup>9</sup> (Weil, 1992, p. 216).

São cada vez mais comuns os tratados que empregam linguagem tão imprecisa, que é impossível se considerar que criam obrigações para os Estados-partes. O uso de expressões como “realizar os melhores esforços” e “emprego de meios apropriados” evidenciam isso. O enfoque no conteúdo se estende, também, à existência (ou não) de mecanismos compulsórios de resolução de disputas. A crescente prática de Estados celebrarem tratados para se consultar e iniciar discussões, ou mesmo delegando a resolução de questões específicas a acordos posteriores fez com que se multiplicassem os tratados internacionais com características de *soft law*.

Por outro lado, existem diversos instrumentos, fora daquele rol do art. 38, que utilizam linguagem precisa e específica, ensejam obrigações exigíveis e preveem mecanismos efetivos de fiscalização e até de imposição de sanções. É o caso das Recomendações do GAFI que serão o foco do presente estudo. Apesar de não ter sua origem no processo tradicional de criação de normas de Direito Internacional, baseado no consentimento estatal, essas normas produzem efeitos de *hard law*.

Em função das diversas definições, alguns instrumentos podem ser classificados de uma forma ou de outra. Por exemplo, as resoluções do Conselho de Segurança, especialmente as adotadas sob a égide do Cap. VII da Carta da ONU<sup>10</sup>, seriam

---

<sup>8</sup> Art. 2 – “1. Cada Estado Parte do presente Pacto compromete-se a adotar medidas, tanto por esforço próprio como pela assistência e cooperação internacionais, principalmente nos planos econômico e técnico, até o máximo de seus recursos disponíveis, que visem a assegurar, progressivamente, por todos os meios apropriados, o pleno exercício dos direitos reconhecidos no presente Pacto, incluindo, em particular, a adoção de medidas legislativas.

2. Os Estados Partes do presente Pacto comprometem-se a garantir que os direitos nele enunciados e exercerão em discriminação alguma por motivo de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou de outra natureza, origem nacional ou social, situação econômica, nascimento ou qualquer outra situação.

3. Os países em desenvolvimento, levando devidamente em consideração os direitos humanos e a situação econômica nacional, poderão determinar em que garantirão os direitos econômicos reconhecidos no presente Pacto àqueles que não sejam seus nacionais.”

<sup>9</sup> Art. 18 – “1. Os Estados Partes envidarão os seus melhores esforços a fim de assegurar o reconhecimento do princípio de que ambos os pais têm obrigações comuns com relação à educação e ao desenvolvimento da criança. Caberá aos pais ou, quando for o caso, aos representantes legais, a responsabilidade primordial pela educação e pelo desenvolvimento da criança. Sua preocupação fundamental visará ao interesse maior da criança.

2. A fim de garantir e promover os direitos enunciados na presente convenção, os Estados Partes prestarão assistência adequada aos pais e aos representantes legais para o desempenho de suas funções no que tange à educação da criança e assegurarão a criação de instituições, instalações e serviços para o cuidado das crianças.

3. Os Estados Partes adotarão todas as medidas apropriadas a fim de que as crianças cujos pais trabalhem tenham direito a beneficiar-se dos serviços de assistência social e creches a que fazem jus.”

<sup>10</sup> O Cap. VII da Carta prevê a possibilidade de o Conselho de Segurança determinar a aplicação de diversas medidas com objetivo de responder a uma ameaça ou a uma ruptura da paz e da segurança internacional.

consideradas, em muitos casos, como *hard law*, caso aplique-se a definição de Abbott e Snidal (2000), que será detalhada adiante. Por outro lado, seguindo a definição de Francioni (1996), elas se qualificariam apenas como *soft law*.

As resoluções do CSNU estarão, ao longo deste trabalho, mais associadas aos tratados internacionais sobre o tema do que às Recomendações do GAFI. Isso porque, em decorrência de aspectos semelhantes – textos imprecisos e, no caso específico das resoluções, pouco sistematizados e mecanismos de fiscalização pouco eficientes –, as avaliações e comparações feitas em relação aos tratados se aplicarão, em alguma medida, também às resoluções.

O foco nessa classificação não é um exercício em si próprio. O objetivo, seguindo a sugestão de Chinkin (1989, p. 866), é empregá-la para compreender o diferente papel que essas normas exercem no desenvolvimento do Direito Internacional e como são aproveitadas para regular as atividades estatais.

Reisman (1988, p. 374) afirma que esse fenômeno não é específico ao Direito Internacional. Alguns exemplos do direito doméstico e mesmo do direito privado ilustram isso. A fundamentação de decisões judiciais, apesar de não conter a força obrigatória do dispositivo, tem importância inegável, compondo a jurisprudência que influenciará na decisão sobre outros casos. De forma semelhantes, uma carta de intenção, em uma relação comercial, não teria a força vinculante de um contrato, mas é significativa e afetará o comportamento futuro dos envolvidos (Posner & Gersen, 2008, p. 4).

A relatividade normativa não é excepcional, pelo contrário, “*we have, in other words, a sliding scale of hardness and softness in all norms*” afirma Reisman (1998, p. 374). Nesse mesmo sentido, Christine Chinkin afirma que:

*There has always been a blurring of law and non-law in the international arena. The labels have never been precise. Although pacta sunt servanda, the use of the treaty form does not ensure that hard legal commitments have been undertaken by the parties; treaties can be entirely soft or can include specific soft provisions. Thus even hard treaty law has soft gray areas* (Chinkin, 1989, p. 865).

Seguindo essa linha, Kenneth Abbott e Duncan Snidal (2000) apresentam uma visão alternativa à noção binária de *hard* e *soft law*. Filiando-se a tradição de legalização<sup>11</sup>, utilizam o termo *soft law* para se referir à amplíssima variedade de opções escolhidas pelos Estados entre dois pontos extremos: a *hard law* e os compromissos

---

Essas medidas variam desde a interrupção de comunicações e relações econômicas até o emprego da força militar.

<sup>11</sup> Se refere a um conjunto de características – precisão, delegação e obrigação – que uma norma ou instituição pode ou não possuir (Abbott *et. al.*, 2000).

puramente políticos. É, portanto, uma categoria residual<sup>12</sup>. A escala entre esses dois extremos é caracterizada a partir das três dimensões que são empregadas por essa literatura: obrigação, precisão e delegação. O modelo desses autores tem um potencial descritivo maior do que a abordagem que impõe uma classificação binária, já que permite uma visão com mais nuances do instrumentos legais e não-legais existentes.

Obrigação significa que Estados ou outros atores (como organizações regionais) estão efetivamente constrangidos pelas regras e compromissos assumidos. Precisão significa que as regras definem, sem espaço para dúvidas, a conduta que prescrevem ou proíbem. Já delegação se refere a terceiros terem a autoridade de implementar, interpretar ou aplicar as regras, resolver disputas e, possivelmente, criar novas regras (Abbott *et al.*, 2000, p. 401). Assim, as normas de *hard law* são aquelas obrigatórias, precisas (ou que podem ser tornadas precisas por processos adjudicatórios ou de emissão de regulações detalhadas posteriormente) e que delegam autoridade para interpretar e aplicá-las. O enfraquecimento do arranjo legal em qualquer uma dessas dimensões é suficiente para fazer com que passe a ser considerado uma norma de *soft law* (Abbott & Snidal, 2000, p. 422).

Diferente de muitos críticos que simplesmente apontam as normas de *soft law* como defeituosas ou a caracterizam unicamente como um passo na direção da *hard law*, Abbott e Snidal (2000, p. 423) assinalam que Estados escolhem a forma de legalização que os mais interessa, como arranjo institucional preferencial. Dependendo do cenário, portanto, é plenamente possível que Estados prefiram uma forma menos legalizada, uma norma de *soft law*, em razão das vantagens que esse mecanismo oferece, como facilitar o acordo e oferecer uma forma mais cautelosa e progressiva de lidar com as incertezas.

Existem críticos que negam a própria existência de *soft law*. Ian Klabbbers (1996, p. 167) afirma que a tese que sustenta a existência de *soft law* não possui fundamentos teóricos básicos, nem encontra apoio na prática estatal ou judicial – uma simples divisão binária da concepção de direito (direito ou não-direito) seria capaz de explicar as funções usualmente atribuídas à *soft law*. De forma semelhante, Kal Raustiala (2005, p. 586) afirma que não existe essa categoria entre a lei obrigatória e a “não-lei”. Não seria um conceito coerente, nem se coadunaria com a prática estatal, preferindo as categorias promessas e contratos. Por exemplo, chamar dispositivos imprecisos contidos em tratados de *soft law* não traria nenhum resultado positivo – as normas seriam vinculantes pela

---

<sup>12</sup> Nesse mesmo sentido, Guzman e Meyer (2010, p. 172).

intenção das partes que as elaboraram e a ausência de mecanismo de *enforcement* não muda isso.

Raustiala (2005, p. 589) afirma que é problemático fazer das qualidades que definem o Direito dependentes dos efeitos que venham a produzir – só seriam normas de Direito aquelas passíveis de *enforcement*. Ou seja, não se deve afirmar que o Direito Internacional é composto apenas pelas normas que afetam o comportamento dos Estados porque, além de ser um pensamento circular, ignora-se a variedade de outras formas por meio das quais os acordos internacionais podem influenciar comportamentos, como a redução de custos de transição e a mobilização de atores domésticos. Maior enfoque a outras perspectivas críticas será oferecido, já a partir do estudo da experiência do Grupo de Ação Financeira, ao final do terceiro capítulo.

Sobre a classificação a ser empregada no presente trabalho, decidiu-se adotar o critério formal por alguns motivos: (i) permite maior clareza na definição de quais são os instrumentos que se qualificam como uma ou outra categoria, a partir de seus processos de formação; (ii) para a perspectiva crítica que se pretende adotar, é fundamental essa ênfase no processo de formação das normas, no qual o consentimento estatal será (ou não) fundamental; e (iii) possibilita que se note, de maneira evidente, como normas inicialmente pretendidas como *soft law* – e, portanto, formadas a partir de critérios menos rígidos – evoluem e podem adquirir muitas das características usualmente associadas às normas de *hard law*. Uma análise desse processo evolutivo, no que concerne as Recomendações do GAFI, será realizada nos capítulos 1 e 2.

Nota-se, assim, que apesar da escolha do critério formal como identificador, não se ignora que existe um amplo espectro de normas, com variadas características, como sinalizado por Snidal e Abbott (2000). Como já ficou claro, nem todas as normas de *hard law* são igualmente obrigatórias e vinculantes – e nem todas as normas de *soft law* sinalizam apenas recomendações e sugestões de conduta, se criar efetiva vinculação jurídica. A preocupação com o processo de desenvolvimento dessas normas se deve, principalmente, às considerações sobre igualdade e legitimidade<sup>13</sup> que serão discutidas em maior profundidade no final do capítulo 3.

---

<sup>13</sup> Legitimidade se refere à “crença normativa de um ator de que uma norma ou instituição deve ser obedecida. É uma qualidade subjetiva, relacional entre ator e instituição, e definida pela percepção do ator daquela instituição. A percepção do ator pode derivar do conteúdo daquela regra ou do procedimento ou fonte que a gerou. Essa percepção afeta o comportamento porque é internalizada pelo ator e ajudar a definir como ele enxerga seus interesses” (Hurd, 1999, p. 381).

Em termos metodológicos, será adotado o método indutivo na elaboração da dissertação. A pesquisa bibliográfica (nacional e estrangeira) e documental será utilizada prioritariamente. As fontes primárias de pesquisa são os documentos relevantes de organizações internacionais, instrumentos legais internacionais e nacionais e material publicado pela imprensa. As fontes secundárias são os trabalhos acadêmicos produzidos no Brasil e no restante do mundo sobre os temas pesquisados.

Também foram desenvolvidas novas fontes primárias, a partir de entrevistas realizadas com funcionários do governo brasileiro e membros do Congresso Nacional envolvidos diretamente com a implementação das normas internacionais sobre terrorismo no ordenamento brasileiro, a partir do processo legislativo que originou as Leis nº 13.160/2015 e 13.270/2016. Essas entrevistas – temáticas em sua natureza – foram realizadas pelo autor, de acordo com as instruções de Alberti (2013). A seleção dos indivíduos entrevistados se deu a partir de pesquisas em matérias publicadas na imprensa, das competências institucionais dos diferentes órgãos governamentais envolvidos com os processos em estudo e de referências realizadas pelos próprios entrevistados. As entrevistas seguiram roteiro individualizado, de acordo com o papel e conhecimento específico dos entrevistados. Foram, posteriormente, transcritas e se encontram disponíveis no Anexo II. O autor se encontra de posse das cartas de cessão sobre os direitos dos depoimentos orais concedidos.

Importante notar que alguns documentos de interesse para a pesquisa não se encontram disponíveis publicamente. O GAFI, principalmente, não é um órgão transparente. Muitos dos documentos que seriam importantes para a presente pesquisa, como os relatórios de acompanhamento do Brasil, não estavam disponíveis ou foram encontrados após extensiva pesquisa em outros sítios eletrônicos que não os do próprio GAFI. Foi realizado um pedido de acesso à informação ao Ministério da Fazenda/COAF, com base na Lei nº 12.527/2011 (16853.000091/2017-39), o qual foi rejeitado e tem recurso perante o Ministério de Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral pendente.

O presente trabalho está dividido da seguinte maneira:

No primeiro capítulo, são apresentados os antecedentes históricos do regime internacional de combate ao terrorismo. Os papéis desempenhados pela Assembleia-Geral da ONU, pelo Conselho de Segurança da ONU e pelo Grupo de Ação Financeira são detalhados pelas suas peculiaridades e consequências para o formato atual desse regime. Algumas iniciativas de outras organizações internacionais também serão

mencionadas, com destaque para aquela desenvolvida no âmbito da União Europeia. Por fim, será discutido o conceito de complexo de regime, que auxilia a explicar como essas diferentes organizações se relacionam.

No segundo capítulo, serão apresentados os diferentes mecanismos de fiscalização encontrados (ou ausentes) nas normas internacionais em discussão. Os mecanismos usualmente encontrados em tratados internacionais não se encontram presentes nos tratados referentes ao terrorismo, por exemplo. Também será analisado o papel do comitê de fiscalização estabelecido pelo Conselho de Segurança e quais são as principais dificuldades relacionadas ao seu funcionamento. Por fim, será apresentado o mecanismo de fiscalização empregado pelo GAFI, para permitir a compreensão do papel desempenhado por esse órgão nos casos estudados no capítulo seguinte e para compará-lo aos demais mecanismos de fiscalização existentes. Serão traçadas frequentes comparações, especialmente entre as normas contidas nos tratados internacionais e aquelas presentes nas Recomendações do GAFI.

No terceiro capítulo, será apresentado um detalhado estudo do caso brasileiro, pretendendo-se evidenciar como o efetivo funcionamento do mecanismo de monitoramento do GAFI foi determinante na implementação de novas legislações sobre terrorismo. Assim, será apresentado o cenário legislativo anterior, como se deu a relação daquele órgão com o Brasil e o processo legislativo que originou aquelas legislações. A título de comparação, para denotar como o caso brasileiro não representa uma exceção em função de suas particularidades, serão apresentados, ainda que brevemente, os casos de Argentina, México e Turquia. Por fim, serão tecidos alguns comentários, a partir da perspectiva teórica mais crítica às normas de *soft law*.

Por fim, a título de conclusão, pretende-se retomar os pontos centrais do trabalho para permitir uma reflexão sobre as principais evidências encontradas, sobre as diferentes correntes teóricas envolvidas na discussão sobre *soft law* e sobre as implicações da confirmação da hipótese apresentada, tanto para o Direito Internacional, de modo geral, quanto para o regime de combate ao terrorismo.



## CAPÍTULO I

### NORMAS DE COMBATE AO TERRORISMO PELA HISTÓRIA

O objetivo do presente capítulo é apresentar a história do desenvolvimento das normas internacionais de combate ao terrorismo. O início desse processo pode ser rastreado ao princípio do Século XX. Foi com a Liga das Nações que ganhou, força dando origem a dois tratados multilaterais que, contudo, nunca entraram em vigor. Com a criação da Organização das Nações Unidas, foi no seio de seus diversos organismos que grande parte do desenvolvimento normativo referente ao combate do terrorismo se deu. Papel importante também teve o Grupo de Ação Financeira, motivo pelo qual parte significativa do capítulo será dedicada a ele. Por fim, algumas outras organizações internacionais envolvidas no combate ao terrorismo também serão mencionadas, com destaque para esforços regionais de contraterrorismo.

Como será evidenciado, existe uma ampla rede de normas e instituições que tratam de terrorismo no plano internacional. Os múltiplos pontos de interseção dessa rede será o tópico final do capítulo, que tem como objetivo demonstrar como a formação de um “complexo de regimes” afeta a dinâmica de produção normativa, gerando uma proliferação ainda maior de normas de *soft law*.

#### 1.1 Antecedentes Históricos

Dependendo da definição que se aplica, é possível rastrear o terrorismo a períodos históricos distantes<sup>14</sup>. A própria origem do termo terrorismo remonta ao período do Terror que ocorreu durante a Revolução Francesa no final do século XVIII (Chaliand & Blin, 2007, p. 95). O foco do presente trabalho, no entanto, são os esforços de cooperação entre os Estados para fazer frente à ameaça do terrorismo internacional. Assim, um ponto de partida mais relevante é a experiência terrorista do final do Século XIX e do início do Século XX.

Como referência será empregada a cronologia do terrorismo internacional desenvolvida por David Rappoport (2002). O autor identifica, ao longo dos últimos 140 anos, quatro momentos, cada um com duração aproximada de 40 anos, em que o

---

<sup>14</sup> A primeira manifestação de terrorismo organizado, de acordo com Chalian e Blin (2007, p. 55), foram os zelotes, uma seita que incitou a rebelião contra a dominação romana na região da Palestina no século I.

terrorismo assumiu feições específicas. O primeiro deles se refere à onda anárquica, do final do século XIX até a década de 20, o segundo corresponde à onda anticolonial, de 1920 até a década de 60, o terceiro à onda da "nova esquerda", que seguiu até a década de 90, e o quarto à onda religiosa que permanece desde os anos 90 até o momento atual.

A onda anarquista, em resposta à qual os primeiros esforços de cooperação se articularam, foi caracterizada por diversos atentados e tentativas de atentados contra altas autoridades públicas. Chefes de governo, chefes de Estado e ministros foram alvos frequentes dos grupos terroristas motivados pela ideologia anarquista.

Assim, afirma-se que o primeiro esforço verdadeiramente multilateral de combate ao terrorismo só se materializou em 1898, com a Conferência Internacional Antianarquista de Roma, convocada em resposta ao assassinato da Imperatriz Elizabeth da Áustria. Avaliações sobre os resultados dessa conferência são contraditórias<sup>15</sup>, porém Jensen (2009, p. 95) afirma que ela deu o tom no sentido de aprofundar a cooperação policial na luta contra grupos anarquistas, ainda que grande parte de suas recomendações legislativas e administrativas não tenham saído do papel. Um exemplo prático de avanço promovido pela conferência foi a disseminação do retrato falado como instrumento de identificação de criminosos e suspeitos, o que facilitou a cooperação entre polícias nacionais.

Também tiveram profundo impacto nas políticas antiterroristas os assassinatos do Rei Umberto da Itália, em 1900, e do Presidente dos EUA William McKinley, em 1901. A partir desses atentados, Alemanha e Rússia lideraram os esforços que culminaram na conclusão do Protocolo Antianarquista de São Petersburgo, em 1904. Esse acordo (secreto) especificava procedimentos para a expulsão de anarquistas, clamava pela criação de escritórios centrais em cada país para combatê-los e regularizava a comunicação interpolicial em geral. No total, mais de dez países europeus assinaram o protocolo e outros aderiram posteriormente a ele. Notavelmente ausentes, EUA<sup>16</sup>, Itália, França e Grã-Bretanha (Jensen, 2009, p. 101-102).

Importante notar que já se desenvolvia a noção de que o terrorismo, naquele momento de inspiração anárquica, representava uma ameaça a toda a ordem social

---

<sup>15</sup> Enquanto o representante francês assinalou que a conferência secreta não valeria o papel em que o protocolo final havia sido escrito, o representante inglês, Sir Howard Vincent afirmou que a conferência tinha prevenido diversos atentados no futuro próximo (Jensen, 2009, p. 94).

<sup>16</sup> A falta de uma unidade policial centralizada, a desconfiança em relação às políticas europeias e a dificuldade de se ratificar um tratado secreto no Senado parecem ter feito a diferença e mantido os EUA afastados desse processo (Jensen, 2009, p. 103).

internacional, não apenas para um Estado ou forma de governo. Foi o que reconheceu as Conferências Internacionais para a Unificação do Direito Penal de Varsóvia (1927), Bruxelas (1930), Paris (1931), Madri (1934) e Copenhague (1935). Fazendo referência expressa ao termo “terrorismo” ou não, nessas conferências, a ameaça do anarquismo era reconhecida como uma ameaça comum a todos (Sotille, 1938, p. 113-114). A Resolução III de 1892 do Instituto de Direito Internacional, de maneira semelhante, ao reconhecer o princípio da não-extradição em crimes políticos, estabelece também uma exceção para os casos em que os delitos se dirigem contra a base da organização social como um todo, e não contra um Estado específico (Institut de Droit International, 1892). É uma referência clara à ameaça anárquica.

### 1.1.1 Liga das Nações

Foi no seio da Liga das Nações que surgiram os primeiros tratados multilaterais destinados ao combate do terrorismo internacional. Mais uma vez, foram atentados contra altas autoridades que motivaram discussões, entre 1934-37, sobre novos mecanismos de cooperação. Dessa vez, as vítimas do atentado, que ocorreu em Marselha, em 1934, foram o Rei Alexandre I, da Iugoslávia, e o Ministro das Relações Exteriores francês Louis Barthou. Outros atentados anteriores, no entanto, também contribuíram para o senso de necessidade de cooperação internacional: o assassinato do Chanceler austríaco Engelbert Dolfuss (1934), o assassinato do Primeiro-Ministro romeno Ion Duca (1934), o assassinato do General italiano Enrico Tellini (1923) e, obviamente, o assassinato do Arquiduque austríaco Francisco Ferdinando e sua esposa, em Sarajevo (1914) – a fagulha que deu início a Primeira Guerra Mundial (Saul, 2006, p. 78-79).

Dois meses após os atentados de Marselha em 1934, o Conselho da Liga aprovou resolução afirmando que "as regras de direito internacional concernente à repressão da atividade terrorista não são, no momento, suficientemente precisas para garantir a eficiência da cooperação internacional" e estabelecendo um Comitê Internacional para Repressão do Terrorismo<sup>17</sup>, encarregado de elaborar um tratado internacional amplo sobre o tema<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> Composto de 11 países: Bélgica, Reino Unido, Chile, França, Hungria, Itália, Romênia, Polônia, URSS, Espanha e Suíça (Saul, 2006, p. 80).

<sup>18</sup> Parte do texto da resolução se encontra transcrita por Sotille (1938, p. 117). No original, em francês, se lê: “*Le Conseil [...] considérant que les règles du droit international concernant la répression de l’activité*

O comitê se reuniu em três sessões. Na primeira, em 1935, foram elaborados os anteprojetos de dois tratados internacionais, um visando a repressão do terrorismo e outro que pretendia criar um tribunal penal internacional. Na segunda sessão, em 1936, foram consideradas as diversas observações e propostas de emendas apresentadas pelos Estados-membros da Liga. Os projetos foram então submetidos à discussão, dessa vez na Assembleia da Liga, onde, novamente, os Estados ofereceram críticas, sugestões e emendas. Em 1937, o Comitê Internacional para a Repressão do Terrorismo se reuniu pela última vez para finalizar os dois projetos. Estes foram apresentados à Secretaria-Geral da Liga e submetidos à consideração dos Estados em uma conferência intergovernamental (Sotille, 1938, p. 118-119).

A Convenção Internacional para a Prevenção e Repressão do Terrorismo recebeu 24 signatários<sup>19</sup>, enquanto a Convenção para a Criação de um Tribunal Penal Internacional teve 13 signatários<sup>20</sup>. Apesar disso, a primeira só foi ratificada pela Índia – que, apesar de ainda ser parte do Império Britânico, era membro da Liga. Com a Segunda Guerra Mundial e a derrocada da Liga, nenhuma das convenções entrou em vigor. Todavia, as discussões que envolveram a elaboração dessas Convenções são interessantes. Já se discutiram, na época, questões que ainda hoje se mostram polêmicas, como a definição do terrorismo e a cooperação internacional necessária para combatê-lo (Saul, 2006, p. 82-83).

Logo em seu primeiro artigo, a Convenção consagra o princípio da não-intervenção – Estados não devem patrocinar atentados terroristas contra outros Estados – e estabelece a sua definição para o que constituiriam atos de terrorismo:

*Article 1 (2) – In the present Convention, the expression "acts of terrorism" means criminal acts directed against a State and intended or calculated to create a state of terror in the minds of particular persons, or a group of persons or the general public (Liga das Nações, 1937).*

Como qualquer definição de terrorismo, a da Convenção se baseia em algumas escolhas que merecem ser destacadas: apenas os atentados contra o Estado (seus

---

*terroriste n'ont pas, à l'heure actuelle, une précision suffisante pour garantir d'une manière efficace la coopération internationale à cet égard, décide de constituer un Comité chargé de faire une étude de cette question en vue de l'élaboration d'un avant-projet de convention internationale propre à assurer la répression de menées terroristes entreprises ou des crimes commis pour de fins de terrorisme politique [...]*"

<sup>19</sup> Foram eles: Albânia, Bélgica, Bulgária, Tchecoslováquia, França, Grécia, Mônaco, Holanda, Noruega, Romênia, Espanha, Iugoslávia, Argentina, Cuba, República Dominicana, Equador, Haiti, Peru, Venezuela, URSS, Turquia, Índia, Egito e Estônia (Sotille, 1938, p. 34).

<sup>20</sup> Foram eles: Bélgica, Bulgária, Cuba, Espanha, França, Grécia, Mônaco, Holanda, Romênia, Tchecoslováquia, Turquia, URSS e Iugoslávia (Sotille, 1938, p. 34)

representantes ou propriedades) são considerados atos de terrorismo *per se*, excluindo-se, assim, qualquer ataque contra entidades não-estatais ou lideranças não relacionadas à estrutura oficial; nota-se uma certa tautologia (atos de terrorismo são atos que criam um estado de terror), reflexo da dificuldade de se definir precisamente esse fenômeno; o emprego dos termos "*calculated*" e "*intended*" deixa clara a necessidade de estar presente um elemento subjetivo, a intenção de criar o estado de terror. A definição se baseou, a princípio, nos meios empregados e nos alvos buscados, mas ignorou a existência (ou não) de motivações diversas para toda a empreitada (Saul, 2006, p. 88).

A Convenção, em seu artigo 2º, determina, ainda, que Estados devem criminalizar condutas específicas, caso se encaixem, também, na definição do artigo anterior<sup>21</sup>. Dentre essas condutas, destacam-se o cometimento (ou tentativa – art. 2.4) de crimes contra pessoas protegidas – chefes de Estado e familiares, ocupantes de cargos públicos (art. 2.1), a destruição de propriedade pública (art. 2.2), atos que coloquem em risco a vida de membros da população (art. 2.3), a produção, compra, venda ou posse de armamentos, munições e explosivos, quando seu uso for destinado à prática de qualquer daqueles crimes (art. 2.5). A conspiração para o cometimento desses crimes, provimento de assistência ou incitação<sup>22</sup> também deveriam ser criminalizados (art. 3) (Liga das Nações, 1937).

De maneira geral, pode-se afirmar que foram estabelecidos três conjuntos de obrigações: (i) obrigações de prevenção – se referem a deveres genéricos de prevenção (art. 12); ao controle de posse, comércio e distribuição de armas de fogo (art. 13); à criminalização de atos preparatórios, como falsificação de documentos (art. 14); e ao estabelecimento de sistema de fiscalização e monitoramento de indivíduos e organizações envolvidas com terrorismo (art. 15); (ii) obrigações de repressão – se referem à criminalização das condutas relacionadas ao terrorismo (art. 2 e 3); e à adoção do princípio da universalidade, obrigando os Estados a julgar e punir (ou extraditar) os envolvidos no cometimento de atentados terroristas, independente da nacionalidade e do local em que o atentado foi cometido (art. 6, 8, 9 e 10); e (iii) obrigações de cooperação – os Estados devem compartilhar as informações obtidas por seus agentes domésticos

---

<sup>21</sup> Acrescentando uma condição: os atos devem ter caráter internacional, ou seja, apenas os atos cometidos no território de um Estado contra outro Estado é que estariam abarcados pela Convenção. Exclui-se, assim, terrorismo interno do âmbito da Convenção, dando plena liberdade para os Estados lidarem com esse problema dentro de suas fronteiras da forma que preferirem (Saul, 2006, p. 93).

<sup>22</sup> A discussão sobre a criminalização da incitação ao terrorismo voltaria à tona no Século XXI, entrando em choque com outras questões, como a liberdade de expressão e imprensa.

referentes ao terrorismo (art. 16); e devem executar pedidos judiciais referentes às ofensas listadas na Convenção (art. 17).

Já naquele momento se diagnosticaram alguns problemas recorrentes no enfrentamento do terrorismo internacional, os quais prejudicavam os esforços de cooperação. Destacam-se o princípio da não-extradição de nacionais, o princípio da não-extradição por crimes políticos e o princípio da territorialidade da lei penal (Sotille, 1938, p. 132). A título de exemplo, lembra-se que os indivíduos considerados responsáveis pelos atentados de 1934, membros do movimento de libertação croata fugiram para Itália, onde o pedido de extradição francês foi negado sob a justificativa de que se tratavam de crimes políticos e, portanto, não sujeitos à extradição. A elaboração de uma definição para crime político, assim como para terrorismo, é notoriamente difícil; a fronteira entre as duas categorias é tênue e sujeita a considerações não-jurídicas diversas.

As discussões sobre o tema dividiram os Estados<sup>23</sup> entre aqueles que defendiam a exclusão de atentados terroristas da categoria de crimes políticos, tornando-se, assim, passíveis de extradição, e os<sup>24</sup> que relutavam em abrir mão da soberania nacional (para determinar o que constituiria crime político) e em criminalizar resistência política legítima. Muitos<sup>25</sup> se preocupavam ainda em restringir o direito a asilo. O resultado desse embate foi um texto vago e deferente à soberania estatal para essa questão, efetivamente limitando a adoção do princípio da universalidade e em muito prejudicando a utilidade da Convenção, caso ela viesse a entrar em vigor:

Art. 8: (1) *Without prejudice to the provisions of paragraph 4 below, the offences set out in Articles 2 and 3 shall be deemed to be included as extradition crimes in any extradition treaty which has been, or may, hereafter be, concluded between any of the High Contracting Parties. [...]*  
(4) *The obligation to grant extradition under the present article shall be subject to any conditions and limitations recognized by the law or the practice of the country to which application is made.* (Liga das Nações, 1937).

Interessante notar a atualidade<sup>26</sup> dessa discussão e sua relevância para os esforços de promover maior cooperação entre Estados na luta contra o terrorismo.

Como mencionado, foi celebrada também uma convenção internacional criando um Tribunal Penal Internacional. A missão desse tribunal era complementar, facilitar a

<sup>23</sup> Como Romênia, Iugoslávia e Polônia (Saul, p. 85).

<sup>24</sup> Como Reino Unido e Noruega (Saul, p. 85).

<sup>25</sup> Principalmente os países mais liberais, como Finlândia, Noruega, Holanda e Suécia (Saul, 2006, p. 86).

<sup>26</sup> Recentemente, no Brasil, por exemplo, essa discussão veio à tona com o pedido de extradição italiano de Cesare Battisti, acusado de práticas terroristas. Para mais detalhes sobre a prática brasileira, ver TIBURCIO, C. A Extradição no Brasil: análise à luz da jurisprudência e do direito comparado. IN: TIBURCIO, C; BARROSO, L. R. **Direito Constitucional Internacional**. Rio de Janeiro, Renovar, 2013 p. 334-352.

execução das obrigações assumidas pelas partes da Convenção Internacional para a Prevenção e Repressão do Terrorismo. O tribunal tinha uma missão subsidiária: os Estados que não quisessem ou pudessem julgar acusados em seus tribunais nacionais, nem extraditá-los, poderiam submetê-los à jurisdição do tribunal. O envio de acusados para este tribunal era, portanto, facultativo. A competência material se limitava aos crimes mencionados na Convenção principal.

Eram condições para o envio de um acusado para o tribunal: (i) que ele fosse acusado de um ato terrorista, de caráter internacional, contra um Estado estrangeiro, conforme previsto nos artigos 2º e 3º da Convenção Internacional para a Prevenção e Repressão do Terrorismo; (ii) que o Estado que pretendesse enviá-lo fosse, ele próprio, competente para julgá-lo ou extraditá-lo; (iii) que esse Estado fosse parte das duas Convenções; e (iv) que esse Estado renunciasse ao seu direito de julgá-lo ou extraditá-lo (Sotille, 1938, p. 151).

Mais alguns detalhes sobre o funcionamento desse tribunal merecem ser mencionados. Ele funcionaria em Haia e teria seus juízes nomeados pela Corte Permanente de Justiça Internacional. O papel da promotoria seria exercido por um Estado (o que enviou o acusado para o tribunal, o Estado contra o qual o atentado foi dirigido ou o Estado onde o atentado foi realizado). Havia previsão de pena de morte, que poderia, no entanto, ser substituída pela privativa de liberdade caso o Estado onde a pena deveria ser cumprida não previsse a punição capital (Sotille, 1938, p. 152-155). O tribunal, no entanto, nunca foi efetivamente instalado, por falta de adesão dos Estados.

O que se nota, por fim, é que os trabalhos empreendidos no âmbito da Liga das Nações mostram surpreendente presciência. As questões mais polêmicas, principalmente a da definição de terrorismo, permanecem na agenda internacional atual, de forma que é valioso extrair lições daquela experiência.

## **1.2 Organização das Nações Unidas**

Diferente da Liga das Nações, a Organização das Nações Unidas (ONU) teve e ainda tem profundo envolvimento no combate ao terrorismo. Suas ações são das mais diversas naturezas, fazendo uso de diferentes instrumentos legais por meio de seus diversos organismos. Tão variada é sua atuação que a melhor forma de avaliá-la é pela análise, em separado, de como seus diferentes órgãos atuaram nessa questão ao longo da

história. Ficarão evidentes, assim, tanto tendências comuns, quanto diferenças claras na maneira como a Assembleia-Geral e o Conselho de Segurança encaram o tema.

### 1.2.1 Assembleia-Geral

A primeira vez que o terrorismo é mencionado como uma preocupação, no âmbito da Assembleia-Geral, foi na Declaração Relativa aos Princípios do Direito Internacional Regendo as Relações Amistosas e Cooperação entre os Estados conforme a Carta da ONU (Klein, 2006, p. 311). Adotada em 1970, na 25ª Sessão da Assembleia Geral, ela afirma que “todo Estado tem o dever de se abster de instigar, auxiliar, participar ou organizar atos de guerra civil ou de terrorismo contra outros Estados”. Determina, ainda, que os Estados devem se abster de promover atos de terrorismo contra outros Estados com objetivo de promover mudanças de regime (ONU, 1970). A preocupação inicial era, nota-se, com o terrorismo estatal e com o patrocínio de grupos terroristas por Estados.

Foi, no entanto, a partir dos atentados contra os atletas israelenses nos Jogos Olímpicos de Munique, em 1972, que a Assembleia-Geral se engajou definitivamente no combate ao terrorismo. Em resposta a esse atentado, perpetrado pelo grupo Setembro Negro, de origem palestina, o Secretário-Geral da ONU, Kurt Waldheim pediu que fosse incluído na agenda da 27ª Sessão da Assembleia-Geral um item referente a “Medidas para prevenir o terrorismo e outras formas de violência que põem em risco ou tiram vidas inocentes humanas e prejudicam liberdades fundamentais”. O resultado dessa inclusão foi a adoção, pela Assembleia-Geral, da RES/AGNU/3034. Tão importante quanto o seu conteúdo e impacto futuro, são as discussões que antecederam a sua adoção, as quais denotaram uma profunda divisão no mundo sobre as formas de se encarar o terrorismo.

De um lado, países do chamado Primeiro Mundo, como Estados Unidos, Reino Unido, Israel e Alemanha Ocidental, eram a favor de uma resposta mais enérgica da comunidade internacional, condenando inequivocamente os atos de grupos terroristas. De outro, países do Segundo e Terceiro Mundo pretendiam evitar que a condenação sob o rótulo de “terroristas” prejudicasse movimentos de libertação nacional. Esses movimentos frequentemente faziam uso de táticas que podiam ser rotuladas como terroristas em suas lutas pela independência nacional – a onda terrorista anticolonial ainda estava em desenvolvimento. Desse debate, se origina a máxima “*one man’s terrorist is another’s freedom fighter*” (Blumenau, 2014, p. 66-71).



A discussão sobre a proposta de Waldheim seguiu essas linhas. Os Estados Unidos pretendiam que se concluísse uma convenção internacional de caráter amplo, lidando tanto com a questão da prevenção, quanto com a questão da punição (Levitt, 1989, p. 537). O estabelecimento de um regime legal internacional para a supressão de atos terroristas, no entanto, não estava nos planos da maioria dos países que compunham a AGNU. O representante da Mauritania, por exemplo, assinalou que "as pessoas [acusadas de terrorismo] não podem ser culpadas por atos de desespero, que podem até ser considerados isoladamente repreensíveis; os verdadeiros culpados são aqueles que causam aquele desespero" (Sofaer, 1986, p. 904). A intenção era, claramente, privilegiar princípios como autodeterminação dos povos e direito ao desenvolvimento e minimizar a importância do terrorismo, considerado, frequentemente, um instrumento legítimo para os fins pretendidos. A forma de acabar com o terrorismo, dentro dessa lógica, era acabar com regimes de domínio imperialista. É o que fica claro na fala do representante de Madagascar:

*Acts of terrorism inspired by base motives of personal gain were to be condemned. Acts of political terrorism, on the other hand, undertaken to vindicate hallowed rights recognized by the United Nations, were praiseworthy. It was, of course, regrettable that certain acts in the latter category affected innocent persons* (Sofaer, 1986, p. 905).

A resolução adotada continha linguagem focada na reafirmação do direito de luta dos povos sob dominação colonial. Por exemplo, reafirmava "o direito inalienável de auto-determinação e independência aos povos sob regimes coloniais e racistas e outras formas de dominação, reafirmando também a legitimidade de sua luta". A RES/AGNU/3034 criou também um Comitê *ad hoc* sobre terrorismo internacional, tendo como objetivo discutir maneiras específicas para combater o terrorismo (ONU, 1972). Este comitê acabou não produzindo maiores resultados, se tornando obsoleto nos anos seguintes.

Esse cisma na Assembleia-Geral produziria, no que se refere a normas internacionais, dois resultados distintos: de um lado, a Assembleia-Geral continuaria produzindo resoluções (instrumentos de *soft law*), com objetivo de moldar, de alguma forma, o debate – pretendendo reafirmar, por exemplo, a preferência por medidas preventivas que colocassem fim às causas que levam indivíduos a recorrerem ao terrorismo. Assinalava-se que a forma mais eficiente para colocar fim ao terrorismo seria eliminar as

formas de dominação que provocam a sua manifestação: miséria, pobreza e opressão (Peterson, 2004, p. 179).

De outro, por meio de organismos acessórios, como os Comitês *ad hoc*<sup>27</sup> e o Sexto Comitê, dedicado ao avanço do Direito Internacional, tratados internacionais multilaterais (instrumentos de *hard law*) seriam celebrados para lidar com questões setoriais e específicas.

Peterson (2004) classifica as resoluções produzidas no âmbito da Assembleia-Geral em três categorias, baseando-se tanto no conteúdo, quanto nos seus títulos e preâmbulos: (i) medidas para prevenir o terrorismo; (ii) direitos humanos e terrorismo; e (iii) medidas para eliminar o terrorismo. Há evolução dentro de cada categoria e entre a distribuição e dedicação da AG a cada uma delas.

A primeira categoria foi mais comum entre as décadas de 70 e 90. Nesse período, as resoluções devotam mais atenção à distinção entre o uso legítimo da força, para fins de libertação nacional, e o terrorismo, refletindo as profundas divisões já mencionadas. Focam-se na importância de se eliminar as condições perniciosas que servem de terreno fértil para a emergência e crescimento de grupos terroristas, como a dominação colonial e o racismo sistemático. Alguns exemplos que se enquadram nessa categoria são as resoluções 31/102 (1976), 32/147 (1977), 34/145 (1979), 36/109 (1981), 38/130 (1983), 40/61 (1985), 42/159 (1987), 44/29 (1989), 46/51 (1991), além da própria resolução 3034 (1972)<sup>28</sup>.

Nota-se significativa evolução no grau de reprovação do terrorismo como tática, entre as primeiras resoluções e aquelas adotadas no final do século. Quando comparada à RES/AGNU/3034, por exemplo, a resolução RES/AGNU/34/145, de 1979, apresenta uma condenação mais firme de atos terroristas: “Condena inequivocamente todos os atos de terrorismo internacional que coloquem em risco ou tirem vidas humanas ou que prejudiquem liberdades fundamentais” (ONU, 1979). Já a RES/AGNU/40/61 (1985) introduz a noção de que frequentes e flagrantes violações de direitos humanos e liberdades fundamentais podem também dar origem a grupos terroristas (e que pessoas combatendo

---

<sup>27</sup> Além do Comitê *ad hoc* criado pela RES/AGNU/3034/28, que não teve resultados tangíveis de maior impacto, um novo comitê *ad hoc* foi criado pela RES/AGNU/51/210, de 1996, com o objetivo de também promover avanços no Direito Internacional no que se referia ao combate ao terrorismo.

<sup>28</sup> Sobre o sistema de numeração das resoluções da AGNU: entre 1946 e 1975, as resoluções eram numeradas em ordem crescente, continuamente (de 1 a 3.541); a partir de 1976, elas passaram a ser numeradas em função da ordem de adoção a cada sessão da AGNU. Assim, o primeiro número, se refere à sessão da AGNU em que a resolução foi adotada e o segundo a ordem na qual ela foi adotada dentro daquela sessão.

regimes que praticam essas violações teriam o direito de se opor, mesmo recorrendo à violência).

Nesse período, havia, ainda na década de 70, disposição, como mencionado, de se celebrar um tratado amplo e genérico tratando do tema, aos moldes daquele celebrado em 1937. Isso, no entanto, não foi possível. De fato, em virtude principalmente da profunda discordância sobre a definição de terrorismo, as discussões sobre uma convenção geral sobre terrorismo internacional continuaram em curso, tendo, inclusive, sido tópico da 70ª Sessão da Assembleia-Geral, em 2015, sem definição final. Assim, a solução encontrada foi celebrar tratados internacionais sobre temas específicos, menos controversos.

Foram celebrados os chamados tratados setoriais, alguns dos quais somente serão apresentados na última seção desse capítulo, já que foram celebrados no âmbito de outras organizações internacionais. Eles atendiam a demandas originárias das práticas de grupos terroristas, como o sequestro de aeronaves.

A proteção de diplomatas e embaixadas foi uma dessas demandas. Durante a década de 70, foram frequentes alvos de grupos terroristas, atingindo um ponto historicamente caro ao Direito Internacional. Em resposta a isso, foi celebrada, em Nova York, em 1973, a Convenção para a Prevenção e Punição de Crimes contra Pessoas Internacionalmente Protegidas, incluindo agentes diplomáticos. Essa convenção foi celebrada durante a 28ª Sessão da Assembleia Geral<sup>29</sup>.

O próximo tema que recebeu atenção da Assembleia-Geral foi o sequestro de pessoas com objetivo de forçar governos a tomarem ou deixarem de tomar determinadas medidas. Essa vinha sendo prática frequente de grupos terroristas – por exemplo, a ação do Setembro Negro em Munique tinha como objetivo libertar prisioneiros detidos por governos estrangeiros. Celebrou-se, assim, a Convenção Internacional contra a Tomada

---

<sup>29</sup> Mesmo na discussão sobre essas convenções internacionais setoriais, no entanto, velhos debates e problemáticas se repetiam. Foram frustradas, por exemplos, as tentativas dos Estados Unidos de eliminar a exceção dos chamados crimes políticos, em relação a pedidos de extradição no caso de acusados de sequestrar aeronaves. De outro lado, durante as discussões sobre essa convenção, diversas delegações, notadamente a de Mali, tentaram incluir no texto exceções, isentando da sua aplicação pessoas que estivessem lutando contra colonialismo, ocupação estrangeira, discriminação racial e apartheid. Apesar dessa iniciativa ter fracassado, foi aprovada uma resolução da Assembleia, publicada e interpretada conjuntamente com a Convenção, afirmando que aquelas pessoas protegidas não poderiam, de maneira alguma, "prejudicar o exercício legítimo do direito de autodeterminação e independência pelos povos lutando contra a colonização, a ocupação estrangeira, a discriminação racial e o apartheid". Alguns países foram além: Burundi afirmou que se reservava o direito de não aplicar a Convenção para movimentos de libertação nacional, enquanto o Iraque declarou que pretendia conferir o status de pessoas protegidas também às lideranças de certos movimentos de libertação nacional (Sofaer, 1986, p. 918).

de Reféns, em Nova York, em 1979, na 34ª Sessão da Assembleia Geral. Foi um importante (e necessário) sucesso para a Organização das Nações Unidas.

A partir do fim da Guerra Fria e conforme as discussões sobre descolonização se tornaram ultrapassadas, as resoluções referentes às medidas para eliminar o terrorismo proliferaram, enquanto as dedicadas apenas a prevenir o terrorismo foram abandonadas. Essas resoluções adotadas a partir da década de 90 não deixaram de veicular preocupação com as chamadas “causas do terrorismo”, mas focam-se no desenvolvimento de normas (repressivas, criminais) nacionais e internacionais de combate ao terrorismo. Alguns exemplos de resoluções nessa categoria são as 49/60 (1994), 50/53 (1995), 51/210 (1996), 52/165 (1997), 55/158 (2000).

Dentre elas, destaca-se a Declaração sobre Medidas para Eliminação do Terrorismo Internacional (RES/AGNU/49/60), adotada em 1994. Nessa declaração já fica claro um abandono àquela ambiguidade que reconhecia a legitimidade de determinadas condutas violentas.

1. *The States Members of the United Nations solemnly reaffirm their unequivocal condemnation of all acts, methods and practices of terrorism, as criminal and unjustifiable, wherever and by whomever committed, including those which jeopardize the friendly relations among States and peoples and threaten the territorial integrity and security of States;*
2. *Acts, methods and practices of terrorism constitute a grave violation of the purposes and principles of the United Nations, which may pose a threat to international peace and security [...];*
3. *Criminal acts intended or calculated to provoke a state of terror in the general public, a group of persons or particular persons for political purposes are in any circumstance unjustifiable, whatever the considerations of a political, philosophical, ideological, racial, ethnic, religious or any other nature that may be invoked to justify them;*
4. *States, guided by the purposes and principles of the Charter of the United Nations and other relevant rules of international law, must refrain from organizing, instigating, assisting or participating in terrorist acts in territories of other States, or from acquiescing in or encouraging activities within their territories directed towards the commission of such acts* (ONU, 1994). (grifou-se).

Posteriormente, em 1996, foi adotada a RES/AGNU/51/210, que, além de trazer um suplemento à declaração previamente mencionada, inovou ao mencionar medidas específicas que deveriam ser adotadas pelos Estados, como, por exemplo, a adoção de medidas para detecção de explosivos, o desenvolvimento de mecanismos para evitar que atos terroristas fossem praticados em lugares públicos com grande concentração de pessoas e a celebração de acordos de cooperação policial (ONU, 1996). Klein (2006, p. 322) afirma ainda que essa resolução tem caráter pré-normativo ao enunciar

recomendações, como a inclusão de crimes políticos em tratados de extradição, que seriam posteriormente adotadas por diversos Estados.

A RES/AGNU/51/210, adotada em 1996, estabeleceu um novo Comitê *ad hoc* que teria como objetivo discutir e elaborar tratados internacionais referentes a atentados com bombas e a terrorismo nuclear (ONU, 1996). Diferente do Comitê *ad hoc* convocado em 1972, este teve sucesso. Atendendo ao mandato dado, foram celebradas a Convenção Internacional para a Supressão de Atentados Terroristas com Bombas, em Nova York, 1997, durante a 52ª Sessão da AGNU, a Convenção Internacional para a Supressão do Financiamento do Terrorismo, em Nova York, em 1999, durante a 54ª Sessão da AGNU e a Convenção Internacional para a Supressão de Atos de Terrorismo Nuclear, em Nova York, em 2005, durante a 59ª Sessão da AGNU.

Os atentados de 11 de setembro de 2001 levaram ao engajamento definitivo do Conselho de Segurança no combate contra o terrorismo. Com isso, a Assembleia-Geral perdeu espaço, justamente no momento em que vinha se focando também no aspecto repressivo – em relação a este, o Conselho de Segurança dispõe de instrumentos mais eficazes. A busca por um espaço específico da AGNU nessa seara, levou Estados a requererem, ao Secretário-Geral da ONU, um relatório, o qual ficou conhecido como *Uniting Against Terrorism*. Nele, sugeriu-se que os Estados se focassem mais em contribuições práticas que os diversos organismos da ONU poderiam realizar na luta contra o terrorismo, promovendo implementação do *framework* legal já existente e ampliando a cooperação e coordenação entre os diversos organismos existentes (Millar & Rosand, 2007, p. 64).

Inspirado nesse relatório, foi adotada a Estratégia Global de Combate ao Terrorismo, em setembro de 2006. Esse documento deixa claro que os Estados pretendem redirecionar os esforços da AGNU aos aspectos preventivos, no combate às condições que tornam propício o surgimento e desenvolvimento de grupos terroristas. Diferente do período entre 1970-90, no entanto, não há qualquer justificativa reconhecida como legítima para o recurso à violência. Pelo contrário, o que se pretende é, a partir de uma análise realista, enfrentar alguns dos fatores que servem de alimento para o extremismo e para o radicalismo.

*We resolve to undertake the following measures aimed at addressing the conditions conducive to the spread of terrorism, including but not limited to prolonged unresolved conflicts, dehumanization of victims of terrorism in all its forms and manifestations, lack of rule of law and violations of human rights, ethnic, national and religious discrimination, political exclusion, socio-economic marginalization, and lack of good governance, while recognizing*

*that none of these conditions can excuse or justify acts of terrorism (ONU, 2006b).*

A oscilação<sup>30</sup> entre políticas repressivas e preventivas na Assembleia-Geral pode ser explicada, portanto, por numa análise histórica e funcional da ONU. Inicialmente, o foco em medidas preventivas era contingente à vontade da grande maioria dos membros da AG, membros do que eram, à época, o Segundo e o Terceiro Mundo que temiam ver as lutas de libertação nacional criminalizadas e reprimidas. Com o fim da Guerra Fria e do período mais intenso de descolonização na África e na Ásia, abriu-se a porta para que fossem adotadas resoluções mais focadas em aspectos repressivos. Essa porta, no entanto, se fecha com a assunção, pelo Conselho de Segurança, dessas tarefas. O retorno do foco aos aspectos preventivos é, assim, resultado de um processo de especialização forçado.

Merecem destaque também as resoluções adotadas na categoria referente aos direitos humanos. Adotadas, principalmente, no âmbito do Terceiro Comitê, também se nota uma evolução entre elas. Enquanto, inicialmente, a preocupação era com os direitos humanos violados pelos grupos terroristas, ocorre uma transição e, especialmente após 2001, o foco passa a ser garantir que a adoção de políticas de combate ao terrorismo não ameace direitos humanos básicos e liberdades fundamentais (Peterson, 2004, p. 182). Exemplo claro disso é a criação, em 2005, da posição de um Relator Especial para a Proteção de Direitos Humanos e Liberdades Fundamentais no combate ao Terrorismo, ainda no âmbito da Comissão de Direitos Humanos.

### 1.2.2 Conselho de Segurança

A primeira vez em que o Conselho de Segurança fez referência ao terrorismo foi em 1948, quando condenou o assassinato do Conde Folke Bernadotte, representante da ONU na Palestina.

*The Security Council, Deeply shocked by the tragic death of the United Nations Mediator in Palestine, Count Folke Bernadotte, as a result of a cowardly act which appears to have been committed by a criminal group of terrorists in Jerusalem while the United Nations representative was fulfilling his peace-seeking mission in the Holy Land (ONU, 1948).*

---

<sup>30</sup> Essa oscilação não merece também ser exagerada. As resoluções da AGNU, em geral, mencionam ambos os aspectos do combate ao terrorismo – a maior atenção a um ou outro se deve a eventuais inovações, assim como à percepção de que imperativos históricos e jurídicos forcem a Assembleia-Geral a se focar em um ou noutro, dependendo do momento.

Até o final da década de 80, nada de muito significativo no que se refere ao combate do terrorismo foi realizado no Conselho. No final da década de 60, com o aumento no número de atentados a aviões e sequestros de aeronaves, o Conselho de Segurança adotou a RES/CSNU/268/1970, pela qual clamava para que Estados tomassem as medidas necessárias para evitar futuros sequestros ou outras interferências com a aviação civil (Luck, 2004, p. 87). O maior exemplo do estado "de choque" em que o Conselho de Segurança se encontrava, em função da Guerra Fria, foi o fracasso desse órgão em aprovar uma resolução sobre o assassinato de atletas israelenses durante as Olimpíadas de Munique. Em 1985, o Conselho adotou a RES/CSNU/579/1985 que tratava de forma genérica dos atentados terroristas, com ênfase no sequestro de aviões. As RES/CSNU/635-638/1989 reforçaram a condenação do Conselho aos atos de terrorismo em geral, conclamando Estados a fazerem o máximo para evitá-lo, incluindo adotar a Convenção Internacional contra a Tomada de Reféns (Luck, 2007, p. 98).

Foram outros atentados terroristas contra aeronaves que deram início a uma reação mais prática e operacional por parte do Conselho de Segurança. Seguindo o ataque contra um avião da empresa Pam Am (1988), sobre Lockerbie, e outro contra um avião da empresa francesa Union de Transports Aériens (1989), sobre Níger, EUA, Reino Unido e França engajaram o Conselho na luta contra o terrorismo, fazendo uso de sanções econômicas. A grande preocupação desses Estados, naquele momento, era com o patrocínio estatal de grupos terroristas, principalmente pelo governo líbio. Por isso, foi ameaçada a imposição de sanções contra a Líbia, caso não fossem entregues os suspeitos de terem realizado o ataque contra o voo da Pan Am e não fosse interrompida a ajuda estatal a grupos terroristas (RES/CSNU/731/1992).

Não havendo resposta considerada satisfatória, por parte do governo líbio, o Conselho, por meio da RES/CSNU/748/1992, tomada sob a égide do Cap. VII, impôs sanções contra o governo líbio, estabelecendo uma série de restrições, entre as quais, um embargo à venda de armas. Essas sanções foram posteriormente fortalecidas com a RES/CSNU/883/1993. Foi em resposta a essa campanha internacional que a Líbia ingressou com ações na Corte Internacional de Justiça contra os EUA e o Reino Unido. Argumentando cumprimento da Convenção de Montreal, a Líbia alegava que as resoluções do CSNU estavam gerando prejuízos graves e que aqueles países estavam violando suas obrigações em face da Convenção. A Corte eventualmente se manifestou confirmando a prevalência de resoluções da CSNU e demais obrigações derivadas da

Carta da ONU sobre outros tratados internacionais<sup>31</sup>. A situação foi resolvida apenas em 1998, quando Qaddafi aceitou entregar os suspeitos a um tribunal internacional e as sanções foram suspensas (Oudraat, 2004, p. 154).

Esse mecanismo de sanções foi novamente empregado, dessa vez contra o Sudão, em 1996, por meio da RES/CSNU/1054/1996, quando o governo sudanês se recusou a extraditar três suspeitos na tentativa de assassinato do presidente egípcio Hosni Mubarak. Essas sanções exigiam a redução do número de diplomatas sudaneses, restringiam a sua movimentação no exterior e proibiam a organização de conferências internacionais no país. Posteriormente endurecido com a RES/CSNU/1070/1996, o regime de sanções nunca foi efetivamente fiscalizado, uma vez que não foi estabelecido um comitê de controle. A intenção dessas sanções, e, nisso, foram bem-sucedidas, era transmitir a noção de que o apoio a grupos terroristas tinha se tornado algo completamente inaceitável pela comunidade internacional (Oudraat, 2004, p. 156).

No último exemplo antes do fim do século XX, em resposta aos atentados terroristas contra as embaixadas norte-americanas no Quênia e na Tanzânia, o Conselho de Segurança adotou a RES/CSNU/1267/1999 que determinou o congelamento de fundos e recursos pertencentes ao grupo denominado Talibã, considerado responsável por dar abrigo aos responsáveis pelos atentados. A rede lançada era ampla e incluía recursos financeiros e propriedades controladas, direta ou indiretamente, pelo Talibã. Proibiu, ainda, a operação de aeronaves naquela região. Para fiscalizar a implementação dessas normas, criou um comitê (o Comitê 1267), responsável por coletar informação, referente àqueles fundos, verificar se os Estados estão cumprindo suas determinações e decidir como lidar com eventuais violações a essas determinações (ONU, 1999).

A imposição de sanções econômicas é um instrumento disponível ao Conselho de Segurança nos casos em que verifica a existência de uma ameaça à paz e à segurança internacional (art. 39). É prevista no artigo 41 da Carta das Nações Unidas e foi escolhida, nesse caso, para afetar especificamente os responsáveis pela ameaça, e não todo o Estado afegão. Busca-se, assim, evitar prejudicar populações inocentes, que não têm relação direta com os eventos em questão. Vale notar, ainda, que como essas medidas foram tomadas sob a égide do Cap. VII da Carta da ONU, elas são de cumprimento obrigatório por todos os Estados.

---

<sup>31</sup> Informações completas sobre o caso se encontram disponíveis em: <<http://www.icj-cij.org/docket/index.php?p1=3&p2=3&code=lus&case=89&k=82&p3=0>>. Acesso em 10 jan. 2017.



Esse regime de sanções foi posteriormente ampliado tanto em escopo, quanto em alcance. Com a adoção da RES/CSNU/1333/2000, passou a incluir um embargo de armas e equipamento militar e passou a atingir diretamente Osama Bin Laden, a organização terrorista Al Qaeda e todos os indivíduos e as entidades associados a eles. Para concretizar essas ordens, determinou-se que o Comitê 1267 deveria manter uma lista destes associados, frequentemente atualizada a partir de informações providas pelos próprios Estados (ONU, 2000).

Uma das principais tarefas do Comitê 1267 é, como visto, gerenciar a lista de indivíduos e entidades que deveriam ser alvo das sanções impostas pelo Conselho de Segurança. Difícil superestimar os efeitos de ter o nome incluído na lista deste comitê: significa, efetivamente, a condenação daquele indivíduo pelo crime de envolvimento com terrorismo ("associação com Bin Laden ou com a Al Qaeda"), levando ao congelamento de todos os seus bens, à proibição de realizar viagens, além de um grande estigma social e político<sup>32</sup> (Hudson, 2007, p. 206).

A conclusão a que se chega sobre a aplicação de sanções como forma de repressão a grupos terroristas é que ela tem alguma efetividade no sentido de tornar mais custosa a operação desses grupos e de transformar em ilegítima qualquer atividade relacionada ao terrorismo. Sinal de que a aplicação de sanções tem valor e importância reconhecida no combate ao terrorismo é o fato de que continuam sendo empregadas e, de fato, foram expandidas. Uma série de resoluções a partir de 2014 determinaram a inclusão de indivíduos e organizações ligadas ao grupo terrorista Estado Islâmico na lista de sanções mantidas pelo Comitê 1267, até que, em 2015, por meio de RES/CSNU/2253/2015, passou a ser conhecido oficialmente como 'Comitê de Sanções EI (Da'esh) e Al Qaeda'.

Listas de sanções e mecanismos para garantir a punição de envolvidos com atentados terroristas têm, no entanto, um caráter reativo. Mesmo as listas de sanção que, pode-se argumentar, acabam aleijando as finanças de grupos de terroristas, não são suficientes para impedir que novos atentados sejam realizados. Foi compreendida a importância de se promover o aumento das capacidades, tanto institucionais, quanto materiais, dos Estados para que todos pudessem realizar ações de prevenção e combate.

---

<sup>32</sup> Um exemplo clássico disso é o Caso Nada vs. Suíça. Youssef Nada, um egípcio-italiano, foi colocado na lista de sanções do CSNU por suposto envolvimento com a Al Qaeda. Quando o governo suíço impôs as diversas restrições prescritas sob ele, incluindo congelamento de bens e proibição de viagens, Nada levou um caso contra Suíça à Corte Europeia de Direitos Humanos. Alegando que diversos de seus direitos haviam sido violados, incluindo privacidade, propriedade e liberdade de movimento, Youssef Nada foi eventualmente bem-sucedido, tendo a Suíça sido condenada a indenizá-lo. Eventualmente, seu nome foi retirado, a pedido dos governos suíço e italiano, das listas de sanções (Horowitz, 2012).

O desenvolvimento de mecanismos de cooperação internacional seria fundamental para isso. Assim, foi após os atentados de 11 de setembro de 2001, que buscou-se estabelecer um regime de combate ao terrorismo mais amplo, sendo a RES/CSNU/1373/2001 o ponto de partida.

A resposta do Conselho de Segurança aos atentados de 2001 veio rapidamente. No dia seguinte aos atentados, foi aprovada a RES/CSNU/1368/2001 que reconheceu que os atentados constituíam uma violação à paz e à segurança internacional, estabelecendo as bases para a atuação mais assertiva que o Conselho teria, sob a égide do Cap. VII da Carta, no combate contra o terrorismo. Em 28 de setembro de 2001, foi aprovada, de forma unânime, a RES/CSNU/1373/2001, que efetivamente transformou a forma com que o Conselho de Segurança atuaria na luta contra o terrorismo e deu início a inúmeros debates sobre os limites à sua atuação.

Atuando também sob a égide do Cap. VII da Carta da ONU, o Conselho determinou que Estados deveriam prevenir e reprimir o financiamento de atos terroristas, criminalizar o financiamento a grupos envolvidos com terrorismo e congelar fundos sabidamente destinados a esse fim. Decidiu também que Estados deveriam abster-se de dar apoio a grupos e pessoas envolvidas com atos terroristas, compartilhar informações relevantes com outros Estados, não fornecer refúgio àqueles envolvidos no planejamento e execução de atentados, impedir que seus territórios sejam utilizados para planejamento e realização de atentados e estabelecer mecanismos efetivos de controle de fronteira para impedir o livre trânsito desses agentes criminosos. Os Estados deveriam também se auxiliar em investigações criminais e garantir que todos os acusados de envolvimento com ações terroristas fossem levados a julgamento. Por fim, o Conselho determinou ainda que os Estados deveriam ratificar as convenções internacionais relevantes sobre o tema e tomar os passos necessários para implementar as resoluções previamente adotadas sobre terrorismo, especialmente aquelas relacionadas às listas de sanção. Esta resolução criou, também, um comitê para verificar o cumprimento dessas diversas obrigações – o *Counter-Terrorism Committee (CTC)* (ONU, 2001).

A RES/CSNU/1373/2001 criou obrigações uniformes para todos os Estados, utilizando até mesmo linguagem e dispositivos que se encontram presentes em outras convenções internacionais também direcionadas ao combate do terrorismo. Diferentemente desses tratados, que podem ou não ser ratificados (e, naquele momento, contavam com poucos signatários), contudo, os Estados não têm escolha em relação ao cumprimento das obrigações estabelecidas por essa resolução, que se tornou vinculante

para todos, assim que foi adotada (Happold, 2003, p.594). Em resumo, “*in a single stroke, the Security Council bypassed the ratification process and made major provisions of this convention [Convenção para Supressão do Financiamento do Terrorismo] binding on the entire UN membership*” (Helfer, 2008, p. 81).

O conjunto de normas criado pelo Conselho de Segurança a partir da RES/CSNU/1373/2001 segue em constante transformação. Os métodos de trabalho do CTC foram transformados por resoluções posteriores, especialmente pela RES/CSNU/1535/2004, que criou a Diretoria Executiva do CTC (CTED), responsável por coordenar a enorme tarefa que é fiscalizar e colaborar para a implementação do regime criado. O mecanismo de fiscalização da implementação será discutido, em maiores detalhes, no capítulo 2 deste trabalho.

Com a adoção da RES/CSNU/1540/2004, o escopo de atuação do Conselho de Segurança se ampliou ainda mais. Nos moldes da RES/CSNU/1373/2001, ela estabelece obrigações diversas para o Estado no que concerne a necessidade de impedir que armas de destruição em massa sejam obtidas por grupos não-estatais, especialmente grupos terroristas. Criou, também, um comitê para analisar a implementação pelos Estados dessas normas.

Outras resoluções adotadas desde 2001 também merecem ser mencionadas por comporem o arcabouço jurídico do Conselho de Segurança sobre terrorismo<sup>33</sup>. A RES/CSNU/1566/2004 estabeleceu um grupo de trabalho dedicado ao desenvolvimento de medidas a serem impostas a indivíduos e grupos terroristas, fora da abrangência do Comitê 1267, para trazê-los à justiça, congelar seus bens financeiros e impedir sua livre movimentação. Esse grupo de trabalho também deveria se dedicar ao estudo sobre a viabilidade de se criar um fundo internacional para compensar vítimas de ataques terroristas e suas famílias. A RES/CSNU/1624/2005 determinou que os Estados deveriam adotar as medidas necessárias para criminalizar a incitação ao cometimento de atos terroristas, atuar para prevenir essa conduta e negar refúgio a pessoas acusadas de terem praticado-a. Clamou, também, que os Estados fortaleçam seus mecanismos de controle de fronteiras, aumentando a fiscalização e procedimentos de segurança.

A RES/CSNU/2170/2014, já no contexto do enfrentamento ao grupo terrorista conhecido como Estado Islâmico, determinou que todos os Estados adotem as medidas cabíveis para interromper o fluxo de estrangeiros que pretendam se juntar àquele grupo.

---

<sup>33</sup> Para uma lista completa das resoluções adotadas sobre o tema, cf. <<http://www.un.org/en/sc/ctc/resources/res-sc.html>>. Acesso em 10 jan. 2017.

Nesse mesmo contexto, a RES/CSNU/2178/2014, adotada sob a égide do Cap. VII da Carta, decidiu que os Estados deveriam prevenir e reprimir o recrutamento, organização, transporte e equipamento de indivíduos que pretendem viajar para outros Estados, com objetivo de cometer atos de terrorismo. Para isso, determinou que Estados deveriam modernizar seus mecanismos de controle de fronteira para controlar o fluxo desses indivíduos.

Nota-se, assim, um substancial desenvolvimento normativo no seio do Conselho de Segurança. Após se tornar prioridade, em 2001, o terrorismo passou a integrar definitivamente a agenda daquele órgão. Se são múltiplas as resoluções que tocam nesse tema, nota-se também uma certa falta de sistematicidade, decorrente do próprio modo de funcionamento do CSNU. Apesar de imporem amplas obrigações aos Estados e se assentarem em bases jurídicas firmes para tal, a real efetividade dessas resoluções, ou seja, sua capacidade de produzir mudanças nos ordenamentos domésticos é prejudicada, como se notará, pelas inadequações do mecanismo de fiscalização de sua implementação.

### 1.3 Grupo de Ação Financeira

A criação do Grupo de Ação Financeira (GAFI) se deu em 1989, na reunião do G-7<sup>34</sup>, em Paris. Essa medida precisa ser compreendida dentro da política de guerra às drogas, desenvolvida e priorizada pelos Estados Unidos, internamente, desde o início da década de 70. Um dos principais instrumentos dessa política era justamente a legislação (interna) de combate à lavagem de dinheiro, meio pelo qual os recursos ilícitos, obtidos com o tráfico de drogas, poderiam ser inseridos no sistema bancário-financeiro tradicional. A questão era que não bastava combater o problema do tráfico de drogas, entendido como transnacional, internamente. A cooperação internacional seria necessária.

A preocupação com o problema das drogas foi destacada na Declaração final daquele encontro<sup>35</sup>. Tendo reconhecido este problema, o G-7 determinou a convocação

---

<sup>34</sup> Grupo composto pelos 7 países mais ricos do mundo: França, Alemanha, Itália, Estados Unidos, Canadá, Japão e Reino Unido. Frequentemente, esse grupo se reuniu no formato G-7+Rússia, o G-8.

<sup>35</sup> Naquela oportunidade, se reconheceu que “*the drug problem has reached devastating proportions. We stress the urgent need for decisive action, both on a national and an international basis. We urge all countries, especially those where drug production, trading and consumption are large, to join our efforts to counter drug production, to reduce demand, and to carry forward the fight against drug trafficking itself and the laundering of its proceeds*” (GAFI, 1989).

de uma força tarefa<sup>36</sup>, composta pelos membros daquele grupo e demais países interessados, com mandato:

Para avaliar os resultados da cooperação já empreendida para evitar a utilização do sistema bancário e de instituições financeiras para lavagem de dinheiro, para avaliar medidas preventivas adicionais a serem adotadas, incluindo a adaptação dos sistemas legal e regulatório, com objetivo de aumentar a cooperação judicial multilateral (GAFI, 1989).

Assim, o GAFI nasce como instrumento de consecução de objetivos de política externa dos países desenvolvidos, principalmente dos Estados Unidos. O combate ao crime transnacional, principalmente o tráfico de drogas, ascendeu como prioridade internacional a partir do impulso dado por esses países e da abertura da agenda internacional, com o fim da Guerra Fria (Corrêa, 2013, p. 91).

O GAFI se estabeleceu nos anos seguintes como um organismo intergovernamental independente. Funciona na base de mandatos específicos, de curta duração, mas que foram sempre renovados<sup>37</sup>. Além dos 7 membros iniciais (e da Comissão Europeia), logo foram convidados a se juntar ao grupo mais oito países: Suécia, Holanda, Bélgica, Luxemburgo, Suíça, Áustria e Austrália. Os representantes desses países são de origens diversas – diplomatas, advogados, economistas – representando a interdisciplinaridade das atividades do GAFI<sup>38</sup>.

Com objetivo de permitir seu funcionamento, determinou-se, na reunião do G-7, em Londres, 1991, que o GAFI ficaria sediado na Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), em Paris, aproveitando do seu secretariado e de sua infraestrutura. Essa decisão reconheceu a similaridade na composição dos dois organismos. Até aquele momento, o GAFI era, essencialmente, composto por países desenvolvidos, europeus na sua maioria. Apesar disso, o GAFI não integra formalmente a OCDE, nem se encontra mencionado nos tratados constitutivos daquele organismo internacional. Não é, portanto, um órgão da OCDE. É independente e *sui generis*.

A dificuldade de se classificar adequadamente o GAFI é um desafio ao seu estudo. De um lado, não possui tratado constitutivo, dependendo, como mencionado, de

---

<sup>36</sup> Em inglês, o GAFI se chama *Financial Action Task Force*, traduzido literalmente como Força-Tarefa de Ação Financeira.

<sup>37</sup> A última renovação ocorreu em 2012, quando foi autorizado mais um mandato de 8 anos, até 2020. A renovação do mandato do GAFI já se tornou mera formalidade e o próprio organismo funciona a partir da premissa de que não tem prazo definindo para encerrar suas atividades. Por exemplo, o cronograma da Quarta Rodada de Avaliações, em progresso, prevê avaliações a serem realizadas em 2021.

<sup>38</sup> A título de exemplo, funcionários de órgãos como o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF) e o Ministério Público Federal (MPF) representam o Brasil no GAFI, juntamente com diplomatas do Ministério de Relações Exteriores.

mandatos temporários concedidos pelos G-7/G-20<sup>39</sup>, nem secretaria exclusiva, fazendo uso das instalações e recursos da OCDE. De outro, possui um rol fixo de membros, que precisam passar por processo de adesão altamente controlado, se reúne com grande frequência e dispõe de um impressionante acervo normativo e técnico nas suas áreas de competência – lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo. Não se classifica, assim, como uma instituição intergovernamental informal, como afirmam Vabulas e Snidal (2013, p. 206), nem, tampouco, pode ser caracterizada como uma organização internacional como tradicionalmente definida no Direito Internacional<sup>40</sup>.

Em 1990, o GAFI começou a realizar sua missão com a adoção de 40 Recomendações. Essas recomendações pretendiam estabelecer um padrão mínimo a ser seguido pelos Estados na luta contra a lavagem de dinheiro. Elas previam uma série de medidas a serem adotadas, com objetivo de aprimorar regimes legais nacionais, fortalecer sistemas financeiros e aprofundar a cooperação internacional. Estabeleceram também um conjunto vasto de obrigações para as instituições financeiras, com objetivo de engajá-las na luta contra a lavagem de dinheiro. Desde então, essas Recomendações foram revisadas e atualizadas diversas vezes (1996, 2001, 2003 e, finalmente, 2012).

Dentre as 40 Recomendações adotadas, destacam-se algumas delas: Estados devem criminalizar a lavagem de dinheiro (Recomendação 3); Estados devem dispor de mecanismos para congelar e confiscar bens relacionados àquele crime (Recomendação 4); instituições financeiras não podem manter contas anônimas e devem manter registros e dados sobre seus clientes<sup>41</sup> (Recomendações 10 e 11); transações financeiras suspeitas devem ser identificadas e reportadas às autoridades competentes (Recomendação 20); Estados devem estabelecer unidades de inteligência financeira, capazes de receber e analisar os relatórios de atividades suspeitas e outras informações relevantes para o combate à lavagem de dinheiro (Recomendação 29); as legislações nacionais devem

---

<sup>39</sup> Conforme o G-20 suplantou o G-7 como fórum de discussões sobre questões relacionadas à economia e às finanças globais, esse grupo mais amplo, com as maiores 20 economias do mundo, passou a oferecer diretivas também ao GAFI.

<sup>40</sup> “Associação de Estados, constituída por tratado, dotada de uma constituição e de órgãos comuns, e possuindo uma personalidade jurídica distinta da dos Estados membros” (Fitzmaurice, apud Pellet *et al.*, 2003, p. 592)

<sup>41</sup> Diversas são as obrigações impostas sobre entidades privadas (instituições financeiras, bancos, agências de câmbio, fundos de investimento, etc.). Por exemplo, a Recomendação 11 determina que as instituições financeiras devem manter registros de transações, domésticas e internacionais, por, no mínimo, cinco anos, para serem capazes de responder efetivamente a pedidos de informação por autoridades governamentais. Esse tipo de recomendação, apesar de dirigido a entidades privadas, cria, também, obrigações para os Estados, que devem estabelecer normas domésticas para concretizar essas obrigações no plano interno e instituir mecanismos para fiscalizar o seu cumprimento.

prever sanções proporcionais e dissuasivas para pessoas e instituições acusadas de envolvimento com esse crime (Recomendação 35); Estados devem ratificar os tratados internacionais relevantes sobre o tema (Recomendação 36). Outras Recomendações (37-40) tratam, ainda, da cooperação internacional (GAFI, 2012a).

Essas recomendações tinham como objetivo estabelecer um padrão universal mínimo para o combate à lavagem de dinheiro. Ou seja, apesar de ser composto apenas por uma minoria dos Estados do globo, o GAFI pretendia-se de alcance global. Notam-se dois pilares nessas recomendações: prevenção e punição. De um lado, estabelecem-se diversas obrigações para que as instituições financeiras se tornem menos vulneráveis a esse tipo de atividade. De outro, os Estados devem criminalizar a lavagem de dinheiro e tomar todas as medidas possíveis para punir os envolvidos com elas (Gardner, 2007, p. 163).

Com os atentados de 11 de setembro de 2001, no entanto, o cenário mudou radicalmente e o GAFI se engajou nos esforços internacionais para combater o financiamento de grupos terroristas. Aprovou, então, 9 Recomendações que se juntariam às 40 iniciais. Essas novas recomendações focavam especificamente a questão do terrorismo e determinavam: que os Estados deveriam ratificar a Convenção da ONU para a Supressão do Financiamento do Terrorismo (Recomendação 1); que os Estados deveriam criminalizar o financiamento de grupos terroristas, atos terroristas e organizações terroristas (Recomendação 2); que os Estados deveriam dispor de instrumentos para congelar e confiscar bens de grupos terroristas (Recomendação 3); que instituições financeiras deveriam reportar, às autoridades competentes, transações suspeitas (Recomendação 4); que os Estados deveriam cooperar entre si, compartilhando informações e provendo assistência mútua (Recomendação 5); que os Estados deveriam estabelecer mecanismos para fiscalizar sistemas de transações financeiras alternativos (Recomendação 6); que as instituições financeiras deveriam fornecer informações detalhadas sobre transações (Recomendação 7); que os Estados deveriam garantir que organizações sem fins lucrativos não fossem deturpadas para fins escusos, como financiar grupos terroristas (Recomendação 8); e que os Estados devem criar mecanismos para detectar o transporte físico de dinheiro através de fronteiras (Recomendação 9) (GAFI, 2008a).

A partir de 2006, o GAFI também passou a colaborar com os esforços internacionais de combate à proliferação de armas de destruição em massa, os quais se desenvolveram em decorrência da adoção da RES/CSNU/1540/2004. Considerando a

importância de recursos financeiros para a proliferação dessas armas, o Grupo atuou tanto na implementação de resoluções genéricas (e preventivas) do CSNU, quanto na daquelas que tinham foco específico (e punitivo) em relação a países como Irã e Coreia do Norte (Corrêa, 2013, p. 158-160).

As Recomendações eram, inicial e propositalmente, vagas. Pretendia-se, assim, aumentar o espaço de interpretação, para que Estados com diferentes realidades e sistemas legais pudessem adaptá-las. Com o tempo, no entanto, o GAFI ganhou mais conhecimento sobre lavagem de dinheiro – e, posteriormente, sobre financiamento de grupos terroristas –, e buscou-se aumentar a precisão das Recomendações, tornando-as mais específicas. Para isso, o GAFI passou a publicar Notas Interpretativas, por meio das quais explica, em maiores detalhes, como as Recomendações devem ser implementadas pelos Estados e por entidades privadas. Além disso, passou a divulgar manuais de Boas Práticas, com indicações específicas e sugestões de linguagem para legislação, para que os Estados implementassem aquelas Recomendações de forma mais eficiente (Gardner, 2007, p. 165). Dentre os manuais de Boas Práticas recentemente publicados pelo GAFI se destacam um destinado a combater o abuso de organizações sem fins lucrativos, um destinado ao emprego das Recomendações do GAFI para se combater o terrorismo e um para se impor, adequadamente, sanções financeiras relacionadas ao terrorismo.

Além de produzir normas, o GAFI também reconheceu a necessidade de se avaliar sua implementação. Assim, ao longo do tempo, desenvolveram-se diversos mecanismos de avaliação que foram se aprimorando, com o objetivo de: (i) avaliar objetivamente a implementação das Recomendações pelos Estados; (ii) oferecer auxílio para aqueles que necessitam; (iii) garantir que os Estados que não cumprem as Recomendações sofram consequências (sanções). A princípio, existem dois mecanismos: o de auto avaliação e o de revisão pelos pares. Mais detalhes sobre esses mecanismos serão fornecidos no capítulo 2.

Como mencionado, a pretensão do GAFI sempre foi global. No entanto, não há disposição de se expandir o rol de membros do grupo, sob pena de complicar e dificultar a tomada de decisões. Assim, a expansão geográfica do GAFI foi lenta e gradual. Inicialmente composto apenas por países desenvolvidos e essencialmente europeu, hoje o GAFI é formado por 36 membros e duas organizações regionais (a Comissão Europeia e o Conselho de Cooperação do Golfo). Dentre os membros fora daquela esfera inicial, destacam-se Argentina, Brasil, China, Índia, México, África do Sul e Turquia. Há, ainda, dois Estados observadores (Malásia e Arábia Saudita) (GAFI, 2015).



A forma encontrada para engajar outros Estados e jurisdições no projeto do GAFI, sem, no entanto, prejudicar a celeridade e eficiência da tomada de decisões pelo grupo, foi criar grupos regionais, nos moldes do GAFI, nos quais o rol de membros seria mais amplo. Esses grupos regionais têm status de membros associados do GAFI, de maneira que por seu intermédio, a grande maioria dos Estados acaba tendo algum tipo de participação no GAFI, ainda que não como tomador efetivo de decisão, com direito de voto. Esses grupos regionais, além de expandir o escopo geográfico do GAFI, engajam-se na elaboração de normas específicas às necessidades e às capacidades regionais. Eles participam também dos processos de avaliação da implementação das Recomendações pelos Estados (Gardner, 2007, p. 169). Atualmente existem nove grupos regionais, representando as regiões do Caribe, América Latina, Eurásia, Ásia/Pacífico, Sul e Leste da África, África Central, Oeste da África, Oriente Médio e Norte da África e Europa do Leste (GAFI, 2016c).

Em larga medida, essas ferramentas tiveram sucesso na ampliação do alcance do GAFI. Mais de 180 Estados já concordaram em implementar as Recomendações e se submeteram ao processo de avaliação daquele organismo (Barrett, 2012, p. 728).

#### **1.4 Outras organizações**

Existem, ainda, outras organizações envolvidas com o combate ao terrorismo, além das já mencionadas, o que cria certo desafio de coordenação. Dado o escopo do presente trabalho, foge ao seu objetivo entrar em detalhes sobre o papel de cada uma delas. Vale, no entanto, mencionar algumas: (i) o Escritório da ONU para Drogas e Crimes possui um departamento dedicado a fornecer assistência técnica para que Estados-membros sejam capazes de implementar a estrutura normativa legal existente no plano internacional em seus ordenamentos domésticos; (ii) o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional incorporaram as Recomendações do GAFI e trabalham para suprimir o financiamento de grupos terroristas; e (iii) a Interpol, que investiga a atuação de grupos terroristas e fornece assistência técnica aos Estados.

Organismos especializados também têm um papel importante. Por exemplo, é no seio da Organização de Aviação Civil Internacional (OACI) que foi celebrada, em Tóquio, em 1963, a Convenção sobre Infrações e certos outros Atos praticados a Bordo de Aeronaves. Também foram celebradas no âmbito da OACI a Convenção para a

Repressão ao Apoderamento Ilícito de Aeronaves, em Haia, em 1970, e a Convenção para a Repressão de Atos Ilícitos contra a Segurança da Aviação Civil, em Montreal, em 1971. Em 1991, também em Montreal, foi celebrada a Convenção sobre Marcação de Explosivos Plásticos para Fins de Detecção, também no seio da OACI. Por fim, em 2010, em Pequim, foram celebrados a Convenção e o Protocolo Adicional sobre a Supressão de Atos Ilícitos relacionados à Aviação Civil.

A Organização Marítima Internacional, de forma semelhante, teve atuação na seara que lhe competia, buscando estabelecer mecanismos de proteção à navegação marítima contra atos de terrorismo. Assim, em 1988, foi celebrada a Convenção Internacional para a Supressão de Atos Ilegais contra a Navegação Marítima, em Roma. Essa convenção seria suplementada pelo Protocolo para a Supressão de Atos Ilegais contra Plataformas fixas na Plataforma Continental, também celebrado em Roma, em 1988. Ambos foram complementados por protocolos adicionais em 2005.

No âmbito da Agência de Energia Atômica Internacional, em função da preocupação de que materiais nucleares eventualmente caíssem nas mãos de grupos terroristas, foi celebrada a Convenção sobre Proteção Física dos Materiais Nucleares, em Viena, em 1980. Essa convenção foi complementada por um protocolo adicional, 2005.

Com objetivo de garantir uma melhor coordenação entre todos os esforços de combate ao terrorismo, foi criada, em 2005, pelo Secretário-Geral da ONU, a Força-Tarefa de Implementação de Contraterrorismo. Ela foi posteriormente endossada pela Assembleia-Geral da ONU, por meio da Estratégia Global de Combate ao Terrorismo, adotada em 2006. Ela reúne 38 entidades internacionais, cada qual com um mandato específico no que se refere ao combate ao terrorismo<sup>42</sup>. Associado a essa Força-Tarefa, foi criado, em 2014, o Centro das Nações Unidas de Combate ao Terrorismo, com objetivo de auxiliar os Estados na implementação da estrutura normativa existente e de promover a cooperação.

Vale mencionar também, ainda que o espaço não permita análise mais detalhada, os esforços regionais para elaboração de tratados internacionais dedicados ao combate do terrorismo. Merece destaque o pioneirismo do continente americano, ao se celebrar, ainda em 1971, no âmbito da Organização de Estados Americanos (OEA), a Convenção para Prevenir e Punir os Atos de Terrorismo Configurados em Delitos contra as Pessoas e a Extorsão Conexa, quando tiverem elas Transcendência Internacional. Posteriormente,

---

<sup>42</sup> Para uma lista completa das entidades que fazem parte dessa Força-Tarefa, cf. <<https://www.un.org/counterterrorism/ctitf/en/structure>>. Acesso em: 10 jan. 2017.

seria celebrada, também no seio da OEA, a mais ampla Convenção Interamericana contra o Terrorismo, em Bridgetown, em 2003. Esta convenção contém dispositivos relevantes na questão da supressão do financiamento do terrorismo, inclusive fazendo referência às Recomendações do GAFI<sup>43</sup>.

Outras organizações regionais também se envolveram em contraterrorismo. No âmbito da Associação Sul-Asiática para a Cooperação Regional, foi celebrada, em 1987, em Katmandu, a Convenção Regional para a Supressão do Terrorismo<sup>44</sup>. Na Associação das Nações do Sudeste Asiático, foi celebrada a Convenção de Contraterrorismo, em 2007, em Cebu. No seio da Liga Árabe, foi celebrada a Convenção Árabe para a Supressão do Terrorismo, em 1998, no Cairo. Os membros da Comunidade de Estados Independentes (CEI), formada por diversas antigas repúblicas soviéticas, celebraram a Convenção de Cooperação entre Estados membros da CEI para Combater o Terrorismo,

---

<sup>43</sup> Merecem destaque os artigos 4, 5 e 6 da Convenção: “Art. 4 - 1. Cada Estado Parte, na medida em que não o tiver feito, deverá estabelecer um regime jurídico e administrativo para prevenir, combater e erradicar o financiamento do terrorismo e lograr uma cooperação internacional eficaz a respeito, a qual deverá incluir: a) Um amplo regime interno normativo e de supervisão de bancos, outras instituições financeiras e outras entidades consideradas particularmente suscetíveis de ser utilizadas para financiar atividades terroristas. Este regime destacará os requisitos relativos à identificação de clientes, conservação de registros e comunicação de transações suspeitas ou incomuns.

b) Medidas de detecção e vigilância de movimentos transfronteiriços de dinheiro em efetivo, instrumentos negociáveis ao portador e outros movimentos relevantes de valores. Estas medidas estarão sujeitas a salvaguardas para garantir o devido uso da informação e não deverão impedir o movimento legítimo de capitais.

c) Medidas que assegurem que as autoridades competentes dedicadas ao combate dos delitos estabelecidos nos instrumentos internacionais enumerados no Artigo 2 tenham a capacidade de cooperar e intercambiar informações nos planos nacional e internacional, em conformidade com as condições prescritas no direito interno. Com essa finalidade, cada Estado Parte deverá estabelecer e manter uma unidade de inteligência financeira que seja o centro nacional para coleta, análise e divulgação de informações relevantes sobre lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo. Cada Estado Parte deverá informar o Secretário-Geral da Organização dos Estados Americanos sobre a autoridade designada como sua unidade de inteligência financeira.

2. Para a aplicação do parágrafo 1 deste artigo, os Estados Partes utilizarão como diretrizes as recomendações desenvolvidas por entidades regionais ou internacionais especializadas, em particular, o Grupo de Ação Financeira (GAFI) e, quando for cabível, a Comissão Interamericana para o Controle do Abuso de Drogas (CICAD), o Grupo de Ação Financeira do Caribe (GAFIC) e o Grupo de Ação Financeira da América do Sul (GAFISUD).

Art. 5 - 1. Cada Estado Parte, em conformidade com os procedimentos estabelecidos em sua legislação interna, adotará as medidas necessárias para identificar, congelar, embargar e, se for o caso, confiscar fundos ou outros bens que sejam produto da comissão ou tenham como propósito financiar ou tenham facilitado ou financiado a comissão de qualquer dos delitos estabelecidos nos instrumentos internacionais enumerados no Artigo 2 desta Convenção.

2. As medidas a que se refere o parágrafo 1 serão aplicáveis aos delitos cometidos tanto dentro como fora da jurisdição do Estado Parte.

Art. 6 - 1. Cada Estado Parte tomará as medidas necessárias para assegurar que sua legislação penal relativa ao delito da lavagem de dinheiro inclua como delitos prévios da lavagem de dinheiro os delitos estabelecidos nos instrumentos internacionais enumerados no Artigo 2 desta Convenção.

2. Os delitos prévios da lavagem de dinheiro a que se refere o parágrafo 1 incluirão aqueles cometidos tanto dentro como fora da jurisdição do Estado Parte” (OEA, 2002).

<sup>44</sup> Foi complementada por um protocolo adicional, celebrado em Islamabad, em 2004.

em Minsk, em 1999. Já na Organização para Cooperação Islâmica, celebrou-se a Convenção da OCI para Combater o Terrorismo Internacional, em Burkina Faso, em 1999. Por fim, na Organização da União Africana celebrou-se a Convenção sobre Prevenção e Combate ao Terrorismo, em Algiers, em 1999. Essa convenção foi complementada por um protocolo adicional, celebrado já no seio da União Africana, em Addis Abada, em 2004.

#### 1.4.1 União Europeia

No plano europeu, o Conselho da Europa foi responsável pela celebração da Convenção Europeia para a Repressão do Terrorismo, em Estrasburgo, em 1977. Esse tratado foi complementado por um protocolo adicional, de 2003. No âmbito do Conselho Europeu também foram celebradas uma Convenção para a Prevenção do Terrorismo e uma Convenção sobre Lavagem, Busca, Apreensão e Confisco de Recursos originários do Crime e sobre Financiamento de Terrorismo, ambas em Varsóvia, em 2005.

A União Europeia também tem desenvolvido importante trabalho nessa área. Em conjunto com as demais ações relacionadas à política externa, de segurança e defesa, foi elaborada, em 2005, a Estratégia da Contraterrorismo da UE. Baseia-se em quatro pilares: (i) prevenção, para identificar e eliminar os fatores responsáveis pela radicalização e pelo recrutamento de indivíduos por grupos terroristas; (ii) proteção, para proteger cidadãos e infraestruturas, reduzindo a vulnerabilidade de possíveis alvos; (iii) perseguir, para limitar a capacidade de planejamento e organização dos terroristas e leva-los a julgamento; e (iv) oferecer pronta-resposta, para minimizar as consequências de um eventual atentado terrorista (UE, 2005).

A estrutura institucional da União Europeia possibilita um nível de cooperação no combate ao terrorismo que não encontra paralelos em outras organizações regionais, motivo pelo qual maior destaque foi conferido aos esforços empreendidos em seu âmbito. Em matéria de cooperação criminal, por exemplo, já foram desenvolvidos instrumentos como o mandado de prisão europeu, a Europol e a Eurojust, todos os quais desempenham funções importantes.

O mandado de detenção europeu é uma ideia que surgiu ainda no final da década de 90. Foram, todavia, os atentados de 11 de setembro de 2001 os responsáveis pelo

impulso necessário à sua adoção, com objetivo de substituir o procedimento de extradição tradicional entre os Estados-membros. Facilita sobremaneira o processo de cooperação judicial, ao prever a transferência do preso para o Estado que expediu o mandado em até 90 dias. É, em tese, um processo completamente judicializado, no qual não há espaço para interferências políticas de ministros das relações exteriores ou da justiça. Elimina a necessidade da dupla tipificação<sup>45</sup> e, de especial relevância para a questão do terrorismo, remove o critério político da ofensa e a nacionalidade do acusado como justificativas legítimas para recusar a extradição (Bures & Ahern, 2007, p. 193).

A Europol é a organização de *law enforcement* europeia. Criada em 1999, tem no cerne de seu mandato a luta contra o terrorismo, percebido como uma das ameaças transnacionais que demandava soluções mais amplas do que as possivelmente oferecidas por governos nacionais isoladamente. Seu objetivo é promover a cooperação efetiva entre autoridades policiais dos países membros para prevenir, investigar e combater a criminalidade internacional. Importante notar que ela não é uma força policial autônoma com autoridade supranacional para conduzir suas próprias investigações e prender suspeitos. Sua missão é realizada pelo estabelecimento de uma ampla rede de especialistas que conectam as agências policiais nacionais e de um banco de dados acessível a todas elas (Kaunert, 2010, p. 654-655).

No que se refere especificamente ao combate ao terrorismo, dentro do âmbito da Europol, foi criada, após os atentados de Madri (2004), uma Força Tarefa de Contraterrorismo, com objetivo de coletar informações relevantes e inteligência produzida pelos Estados-membros, analisar essas informações, tanto do ponto de vista operacional, quanto estratégico e fornecer avaliações de risco. Pode também requerer a abertura de investigações e o compartilhamento de informações com autoridades externas (Kaunert, 2010, p. 658). Entretanto, em decorrência de algumas dificuldades<sup>46</sup>, principalmente no relacionamento entre a Europol e as agências policiais e de inteligência nacionais, maior enfoque tem sido dado para aspectos institucionais, tais como o compartilhamento de boas práticas e a elaboração de relatórios sobre tendências gerais da ameaça terrorista na Europa (Coolseat, 2010, p. 862).

---

<sup>45</sup> Princípio comumente encontrado em tratados bilaterais de extradição que exige que o fato imputado seja considerado crime em ambos os países.

<sup>46</sup> Como a falta de confiança das autoridades nacionais em relação à Europol e a indisposição de se compartilhar informações (Kaunert, 2010, p. 660).

Já a Eurojust é composta por juízes, promotores e especialistas de cada país-membro da União Europeia<sup>47</sup>. A competência material da Eurojust inclui terrorismo, vez que seu rol de competências é idêntico ao da Europol, já mencionado. Suas funções são promover, apoiar, intermediar e facilitar a coordenação e cooperação em investigações e processos judiciais (Moreda, 2012, p. 126). Na prática, o que se nota é que as funções da Eurojust variam conforme a necessidade: simples assessoramento sobre matérias dos direitos domésticos, processar cartas rogatórias, recomendar o início de investigações ou coordená-las e servir de ponte entre juízes de diferentes países para simplificar e acelerar investigações e processos são só alguns exemplos de suas possíveis atividades (Bures, 2010, p. 238-239)

Um frequente impedimento à cooperação internacional no combate ao terrorismo também foi equacionado com o estabelecimento de uma definição única para terrorismo, a ser adotada por todos os Estados-membros. Essa definição foi estabelecida a partir de uma decisão do Conselho Europeu, em 2002, e impõe três requisitos: (i) que sejam atos intencionais, suscetíveis de afetar gravemente um país ou organização internacional; (ii) que tenham sido cometidos com objetivo de intimidar uma população, constranger poderes públicos a praticar ou deixar de praticar um ato ou desestabilizar as estruturas fundamentais de um Estado ou organização internacional; (iii) que os atos praticados se encaixem na lista de oito atos específicos<sup>48</sup> (UE, 2002).

A experiência europeia serve de exemplo do que pode ser alcançado em termos de cooperação internacional para combater o terrorismo. Logicamente, se trata de uma experiência peculiar que se assenta em uma base institucional ampla e fruto de um longo processo histórico. Pode denotar, no entanto, um caminho a ser trilhado futuramente no

---

<sup>47</sup> Ao representante titular de cada país, o direito nacional deve conferir determinados poderes para que ele seja capaz de realizar suas funções adequadamente e para que haja uniformização entre os níveis de competência de todos os representantes na Eurojust. Para mais detalhes sobre esses poderes, cf. Decisão 2009/426/JAI do Conselho Europeu, de 16 dez. 2008.

<sup>48</sup> “a) As ofensas contra a vida de uma pessoa que possam causar a morte; b) As ofensas graves à integridade física de uma pessoa; c) O rapto ou a tomada de reféns; d) O facto de provocar destruições maciças em instalações governamentais ou públicas, nos sistemas de transporte, nas infraestruturas, incluindo os sistemas informáticos, em plataformas fixas situadas na plataforma continental, nos locais públicos ou em propriedades privadas, susceptíveis de pôr em perigo vidas humanas, ou de provocar prejuízos económicos consideráveis; e) A captura de aeronaves e de navios ou de outros meios de transporte coletivos de passageiros ou de mercadorias; f) O fabrico, a posse, a aquisição, o transporte, o fornecimento ou a utilização de armas de fogo, de explosivos, de armas nucleares, biológicas e químicas, assim como a investigação e o desenvolvimento de armas biológicas e químicas; g) A libertação de substâncias perigosas, ou a provocação de incêndios, inundações ou explosões, que tenham por efeito pôr em perigo vidas humanas; h) A perturbação ou a interrupção do abastecimento de água, eletricidade ou de qualquer outro recurso natural fundamental, que tenham por efeito pôr em perigo vidas humanas; i) A ameaça de praticar um dos comportamentos enumerados nas alíneas a) a h).” (UE, 2002).

âmbito global ou, ao menos, apontar para estratégias específicas de cooperação que sejam aproveitáveis em maior escala.

### 1.5 Interrelação entre os regimes

Como notado, existem diversas organizações envolvidas, em algum aspecto, com o combate ao terrorismo, no plano internacional. De forma semelhante, existem diversos instrumentos legais que pretendem regulamentar a cooperação internacional sobre o tema. É importante notar, no entanto, que esses regimes constituídos não existem isoladamente – pelo contrário, há diversos pontos de interseção entre eles.

Um conceito que pode auxiliar a compreensão desse ponto é o de “complexo de regimes”. Definido como “um conjunto de instituições parcialmente sobrepostas e não-hierarquizadas, as quais governam uma área temática específica”, ele é composto por diversos acordos legais que são criados e mantidos em diferentes fóruns, com a participação de conjuntos diferentes de Estados. As regras sobre cada um desses regimes se sobrepõem funcionalmente, mas não existe hierarquia determinada para resolver eventuais conflitos entre elas (Raustiala & Victor, 2004, p. 279).

Raustiala e Victor desenvolvem esse conceito a partir da análise da regulamentação internacional sobre o controle dos recursos genéticos de plantas, a qual envolve os seguintes regimes: (i) o Tratado Internacional para a Proteção de Novas Variedades de Plantas (1961); (ii) a FAO (*Food and Agriculture Organization*), onde questões relacionadas à agricultura são discutidas; (iii) os Grupo Consultivo Internacional de Pesquisa em Agricultura, que reúne grandes centros de pesquisa; (iv) a Organização Mundial do Comércio, onde questões de propriedade intelectual são discutidas, no seio do TRIPS; (v) a Convenção da ONU sobre Diversidade Biológica de 1992 (Raustiala & Victor, 2004, p. 283-284). A conclusão alcançada é que as diferentes regras e os diferentes enfoques que cada fórum proporciona são aproveitados pelos Estados para avançar interesses diferentes<sup>49</sup>.

A partir dessa concepção, conclui-se que muitos Estados usam a tática da ‘mudança de regime’, definida como a “tentativa de alterar o *status quo ante* levando discussões sobre tratados, iniciativas de produção normativa e atividades de

---

<sup>49</sup> Nesse caso dos recursos genéticos de plantas, por exemplo, os países em desenvolvimento preferiam discutir a questão na FAO e na ONU – onde questões como combate à fome eram prioridades –, enquanto Estados Unidos e a União Europeia preferiam a OMC, onde tinham mais sucesso em defender seus interesses comerciais (Raustiala & Victor, 2004, p. 299)

estabelecimento de padrões de um fórum internacional para outro” (Helfer, 2004, p. 14). Helfer (2004) analisa como diversos Estados em desenvolvimento, na questão da propriedade intelectual de medicamentos, tinham mais sucesso em promover normas mais flexíveis e mais favoráveis a eles na Organização Mundial de Saúde e no Conselho de Direitos Humanos, do que no âmbito da OMC/TRIPS.

São diferentes elementos institucionais que podem motivar um Estado a buscar outro fórum: o método de produção normativa e o instrumento resultante (*hard law* ou *soft law*), os mecanismos de monitoramento e resolução de disputas, a cultura institucional, a permeabilidade a influências externas e o seu enfoque temático são alguns desses elementos (Helfer, 2004, p. 15).

A multiplicação de regimes, a entrada de regimes em área temáticas diferentes do inicialmente previsto e a crescente complexidade das relações entre eles, tudo conduz ao maior emprego de normas de *soft law*. Elas são eficazes em oferecer suporte normativo, ainda que inicialmente mais frágil que tratados, e são mais rapidamente elaboradas e adotadas. Além disso, Estados favorecem normas mais flexíveis, com objetivo de utilizar o processo de implementação doméstica para resolver problemas e ambiguidades que surgem de regras e interesses divergentes (Raustiala & Victor, 2004, p. 302).

Em relação ao combate ao terrorismo, é fácil perceber que recorrer ao GAFI, um organismo inicialmente pensado para combater a lavagem de dinheiro, foi a forma encontrada por determinados países para promover um esforço mais eficiente contra o financiamento do terrorismo. O sucesso daquele organismo na questão da lavagem de dinheiro, a maior flexibilidade e agilidade proporcionada pela composição restrita e a disposição de já apontar Estados não-cooperantes na implementação das recomendações sobre lavagem de dinheiro<sup>50</sup> são apenas alguns dos elementos que explicam a mudança de regime (Heng & McDonagh, 2008, p. 556).

Essa flexibilidade oferecida pelo menor número e pela maior uniformidade de membros favorece alguns aspectos do funcionamento de organismos semelhantes ao GAFI: (i) possibilita que as normas a serem elaboradas sejam mais precisas, sendo desnecessário recorrer ao menor denominador comum, como frequentemente acontece em negociações multilaterais; (ii) permite que os Estados criem mecanismos de

---

<sup>50</sup> A primeira lista de Estados e Jurisdições não cooperantes – *Non-Cooperative Countries and Territories* (NCCT) –, foi divulgada pelo GAFI em 2000, como será descrito, em maiores detalhes no capítulo 2.



fiscalização mais intrusivos; (iii) simplifica o processo de alocação dos recursos materiais necessários ao funcionamento do organismo, no caso o GAFI<sup>51</sup>.

Grandes potências e Estados desenvolvidos – exatamente aqueles que recorreram ao GAFI – também se beneficiam desproporcionalmente da crescente complexidade de regimes. Negociar em diversos fóruns exige conhecimento técnico e recursos materiais que não estão livremente disponíveis para os Estados mais fracos. Apesar de todos os Estados poderem se engajar no *forum shopping*, apenas os mais ricos detêm a capacidade para “*enforce, implement or resolve inter-regime disputes*”. Em virtude dessas vantagens, se considera a real possibilidade de que um regime individual seja capturado por interesses poderosos e egoístas. Parece se aplicar diretamente ao GAFI a prescrição de que “*some international organizations are the creature of powerful governments; others are a haven for particular interests, be they material or ideational*” (Drezner, 2009, p. 68).

A interrelação entre diferentes regimes também torna possível, ou provável, que a inadimplência em relação a um deles gere impactos (negativos) em outros. Nesse cenário, não participar ou se isolar tem os mesmos efeitos de não cumprir as recomendações provenientes deles. Conforme bem assinala Rainer Hülsse (2008, p. 461):

*Though legally free to ignore the FATF rules, it may not be very wise for non-members to do so. The fact that they depend on the member countries of the FATF in a number of ways means them turning against them in the realm of money laundering [and terrorism financing] could quickly become disadvantageous in other issue areas. Hence there surely exists a shadow of hierarchy, which explains why non-member countries comply even in the absence of explicit threats and coercive measures. Yet, voluntary compliance hardly seems the correct label for such behavior.*

A mudança de regimes acaba produzindo uma maior complexidade de regimes. Conforme Estados buscam avançar seus interesses, transferindo iniciativas normativas de um regime para outro, acabam introduzindo novos temas em regimes que antes funcionavam de maneira mais restrita e ‘discreta’ – redefinem, assim, fronteiras. Isso gera maior competição entre atores intergovernamentais e conflitos normativos (Helfer, 2004, p. 17). Recorrer ao GAFI foi uma decisão tomada em função de inúmeros fatores que serão abordados ao longo do presente trabalho, em mais detalhes. O que se pretende destacar, aqui, é que, apesar desse recurso – e, possivelmente, por causa dele – outras

---

<sup>51</sup> A falta de recursos financeiros é um dos principais problemas, como será detalhado, do CTC. A mudança de regime também pode ser explicada pelo fato de que o processo orçamentário da ONU segue um complexo rito e é decidido pelo Quinto Comitê da Assembleia-Geral, onde são maioria os Estados subdesenvolvidos, para quem o combate ao terrorismo não é, em geral, prioridade.

iniciativas extra-GAFI não foram abandonadas e, frequentemente, o GAFI recorreu e ainda recorre a normas externas para se legitimar e expandir seu alcance. O que ficará claro no próximo capítulo, no entanto, é que o GAFI vai além das normas a que faz referência – detalhando obrigações genéricas contidas nelas e criando novas.

Por exemplo, diversas recomendações do GAFI fazem referência a outras normas internacionais. A Recomendação nº 5<sup>52</sup> determina que os países devem criminalizar o financiamento do terrorismo com base na Convenção Internacional para Supressão do Financiamento do Terrorismo – apesar de o GAFI, na prática, exigir muito mais do que esse tratado prevê, como será evidenciado no próximo capítulo. Essa é uma forma de se aproveitar a legitimidade de um tratado ratificado pela grande maioria dos países do mundo. Já a Recomendação nº 6 exige que países tenham dispositivos capazes de implementar as sanções impostas por resoluções do Conselho de Segurança da ONU, especialmente no âmbito do Comitê 1267. A Recomendação nº 7, por sua vez, faz referência à necessidade de os Estados terem capacidade de implementar as sanções referentes à não-proliferação de armas de destruição em massa, em linha com a RES/CSNU/1540/2004 (GAFI, 2012a).

Não é surpresa que o GAFI – uma organização internacional informal e heterodoxa – busque ancorar sua legitimidade em fontes normativas mais tradicionais, como tratados e decisões de OIs, especialmente resoluções do Conselho de Segurança. O que causa maior espanto é a maneira e a frequência com que essas outras fontes fazem referência ao GAFI conferindo a ele legitimidade e autoridade sobre diversas questões.

Por exemplo, a Convenção Interamericana de Combate ao Terrorismo faz referência explícita ao GAFI e à sua versão regional, o GAFISUD, prevendo que:

Art. 4 (1) – Cada Estado Parte, na medida em que não o tiver feito, deverá estabelecer um regime jurídico e administrativo para prevenir, combater e erradicar o financiamento do terrorismo e lograr uma cooperação internacional eficaz a respeito (...)

(2) – Para a aplicação do parágrafo 1 deste artigo, os Estados Partes utilizarão como diretrizes as recomendações desenvolvidas por entidades regionais ou internacionais especializadas, em particular, o Grupo de Ação Financeira (GAFI) e, quando for cabível, a Comissão Interamericana para o Controle do Abuso de Drogas (CICAD), o Grupo de Ação Financeira do Caribe (GAFIC) e o Grupo de Ação Financeira da América do Sul (GAFISUD).

---

<sup>52</sup> Utilizando a numeração das 40 Recomendações de 2012.

De outro lado, diversas são as resoluções do Conselho de Segurança que mencionam, de uma forma ou outra, o GAFI<sup>53</sup>. A primeira referência foi feita na RES/CSNU/1617/2005, quando o Conselho, agindo o sob o Cap. VII da Carta da ONU,

*Strongly urges all Member States to implement the comprehensive, international standards embodied in the Financial Action Task Force's (FATF) Forty Recommendations on Money Laundering and the FATF Nine Special Recommendations on Terrorist Financing;* (ONU, 2005).

Somente seis anos depois haveria referência explícita ao GAFI novamente em uma resolução do Conselho de Segurança. Por meio da RES/CSNU/1989/2011, o Conselho reiterou o apelo feito na RES/CSNU/1617/2005 e chamou atenção para Recomendação Especial 3, que tratava das medidas necessárias para implementar sanções impostas a indivíduos e entidades terroristas. Em 2012, foi adotada a RES/CSNU/2083/2012 que, para além da RES/CSNU/1989/2011, clamava para que os Estados aplicassem o previsto na Nota Interpretativa da Recomendação 6<sup>54</sup> e nos guias de Boas Práticas emitidos pelo GAFI. Nota-se que a principal preocupação, até esse momento, era promover as normas precisas e específicas do GAFI para que os Estados efetivamente respeitassem as sanções impostas pelo CSNU.

Em 2013, por meio da RES/CSNU/2129/2013, o Conselho de Segurança foi mais além, encorajando um órgão próprio, o CTED, a trabalhar de maneira próxima com o GAFI, inclusive nas rodadas de avaliação futuras. A RES/CSNU/2160/2014 aludiu à necessidade de o governo afegão colaborar com o GAFI. Já a RES/CSNU/2161/2014 faz referência, novamente, à Recomendações 6 e à Nota Interpretativa, além de mencionar a importância de seguir outras normas do GAFI relacionadas a organizações sem fins lucrativos<sup>55</sup>, transporte de dinheiro físico e sistema de remessa de valores.

A RES/CSNU/2195/2014 vai mais além endossando a importância de países africanos, especificamente, aderirem àqueles grupos regionais, formados aos moldes do GAFI. Por fim, a RES/CSNU/2253/2015, é que entra em mais detalhes sobre as normas do GAFI e sua importância – notando-se que ela, assim como as anteriores, se aprofunda

<sup>53</sup> Diversas resoluções do Conselho de Segurança também fazem referência a tratados internacionais relacionados ao combate do terrorismo. A RES/CSNU/1373/2001, por exemplo, exortava os Estados a “Tornar-se parte, tão logo quanto possível, das convenções e protocolos internacionais específicos sobre terrorismo, inclusive a Convenção Internacional para a Supressão do Financiamento do Terrorismo de 9 de dezembro de 1999”.

<sup>54</sup> Conteúdo semelhante à Recomendação Especial 3, renumerada na reformulação das recomendações, realizada em 2012.

<sup>55</sup> Dias depois da adoção dessa resolução, seria liberado, pelo GAFI, um detalhado relatório sobre a questão das organizações sem fins lucrativos em conexão com a problemática do financiamento do terrorismo. Para mais detalhes, cf. <<http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Risk-of-terrorist-abuse-in-non-profit-organisations.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2017.

além dos textos das recomendações, mencionando as notas interpretativas, os guias de boas práticas e até a metodologia de avaliação:

*Strongly urges all Member States to implement the comprehensive international standards embodied in the Financial Action Task Force's (FATF) revised Forty Recommendations on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism and Proliferation, particularly Recommendation 6 on targeted financial sanctions related to terrorism and terrorist financing; to apply the elements in FATF's Interpretive Note to Recommendation 6, with the final objective of effectively preventing terrorists from raising, moving and using funds, in line with the objectives of Immediate Outcome 10 of the FATF methodology [...];*

*Welcomes the recent FATF reports on the Financing of the Terrorist Organization ISIL (published February 2015) and Emerging Terrorist Financing Risks (published October 2015) that includes discussion of the ISIL threat, welcomes further the FATF clarifications to Interpretive Note to Recommendation 5 on the criminalization of terrorist financing to incorporate the relevant element of resolution 2178 (2014), specifically clarifying that terrorist financing includes the financing of the travel of individuals who travel or attempt to travel to a State other than their States of residence or nationality for the purpose of the perpetration, planning, or preparation of, or participation in, terrorist acts or the providing or receiving of terrorist training [...];*

*Encourages FATF to continue its efforts to prioritize countering terrorist financing, in particular identifying and working with Member States with strategic anti-money laundering and countering terrorist financing (AML/CTF) deficiencies that have hindered Member States from effectively countering the financing of terrorism, including by ISIL, Al-Qaida, and associated individuals, group, entities and undertakings, and in this regard, reiterates that the provision of economic resources to such groups is a clear violation of this and other relevant resolutions and is not acceptable (ONU, 2015).*

O Conselho de Segurança chega ao ponto de indicar em que direção espera que o GAFI continue trabalhando – focado em Estados e Jurisdições não-cooperantes para que estas não financiem, nem permitam o financiamento a entidades como o Estado Islâmico –, como se este lhe fosse um órgão subsidiário. Aponta, ainda, a grave preocupação com o recrutamento de estrangeiros por grupos terroristas – um problema que se tornaria alvo da Recomendação nº 5 do GAFI e seria considerado até mesmo na elaboração da Lei Antiterrorismo brasileira, constando no art. 5, §1º da referida legislação.

Uma última resolução do Conselho de Segurança, a RES/CSNU/227/2016, merece destaque porque, ao discutir a Coreia do Norte, relembra que aquele país foi colocado em uma das listas de sanção do GAFI e exige que Estados apliquem a Recomendação 7 (e normas relacionados) àquele país<sup>56</sup>. Surgem diversas problemáticas

---

<sup>56</sup> “Recalls that the Financial Action Task Force (FATF) has called upon countries to apply enhanced due diligence and effective countermeasure to protect their jurisdictions from the DPRK's illicit financial

dessa contínua e crescente interrelação entre o Conselho de Segurança e o GAFI, mas, para os propósitos desse trabalho, o objetivo desta seção era apenas notar esses laços e apontar algumas possíveis inferências.

Se o Conselho de Segurança faz constantes referências às normas do GAFI é porque reconhece a sua superior efetividade normativa para determinadas questões. Reconhece isso ao colocar as normas daquele organismo informal como instrumentais e essenciais para garantir a eficácia de suas próprias resoluções – afinal, destaca com frequência, a importância de que países adotem as recomendações do GAFI relacionadas à operacionalização de sanções. E o CSNU vai além, chegando mesmo a delegar determinadas questões ao GAFI e, mais recentemente, pretendendo guiar suas atividades em determinadas direções que entende prioritárias.

Outras organizações internacionais também mantêm estreitos laços com o GAFI. O FMI e o BM, por exemplo, além de empregar as recomendações do GAFI como parte de sua análise sobre a performance dos países (Krisch, 2014, p. 22), também conduzirão algumas avaliações de países na quarta rodada de avaliação (GAFI, 2013, p. 18). Outras organizações como a União Europeia e a Organização dos Estados Americanos também integram o GAFI como membros associados.

---

*activity, and calls upon Member States to apply the FATF Recommendation 7, its Interpretive Note, and related guidance to effectively implement targeted financial sanctions related to proliferation;” (ONU, 2016).*

## CAPÍTULO II

### MECANISMOS DE FISCALIZAÇÃO

O presente capítulo tem como foco os mecanismos de fiscalização desenvolvidos para acompanhar e monitorar a implementação das normas internacionais sobre terrorismo em três âmbitos distintos: tratados internacionais sobre o tema, resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas e recomendações do Grupo de Ação Financeira.

As diferenças entre esses mecanismos são fundamentais para confirmar a hipótese deste trabalho de que, na seara do combate ao terrorismo, as normas de *soft law* têm maior eficácia normativa do que as normas de *hard law*. Com frequência, a literatura de Direito Internacional se debruça excessivamente no texto das normas e deixa de lado a necessária preocupação com o desenho institucional escolhido para fazer com que esse texto produza resultados efetivos e seja incorporado aos ordenamentos domésticos.

Conforme se demonstrará, o mecanismo de fiscalização e avaliação desenvolvido pelo Grupo de Ação Financeira é extremamente eficiente e preciso, capaz de identificar deficiências, apontar soluções e impor a pressão exigida, por meio de sanções se necessário, para garantir que os Estados implementem suas recomendações. Os mecanismos presentes (ou ausentes) nos tratados internacionais sobre terrorismo e nas resoluções do Conselho de Segurança, por outro lado, não demonstram essas características. O resultado é que um instrumento pouco tradicional, considerado norma de *soft law*, mostra-se mais eficaz do que instrumentos mais tradicionais como tratados e decisões de organizações internacionais.

#### 2.1 Mecanismos convencionais

O objetivo aqui não é esgotar ou analisar em detalhes todos os mecanismos de fiscalização, genericamente entendidos, empregados em tratados internacionais para garantir a implementação de seus termos. A diversidade de arranjos institucionais para este fim é impressionante. Pretende-se, apenas, sinalizar algumas possíveis alternativas – empregadas em tratados com objetivos semelhantes e distintos – que poderiam ter sido adotadas, mas não o foram. E, analisar as implicações desta escolha.

Entre os tratados internacionais de combate ao terrorismo, destaca-se a Convenção nas Nações Unidas para a Supressão do Financiamento do Terrorismo, celebrada em

Nova York, em 1999. Maior atenção será dispensada a essa convenção, neste capítulo, tanto em função de sua importância, quanto em razão da possibilidade de compará-la com os outros instrumentos (Recomendações do GAFI) que também tratam dessa questão.

O método escolhido para analisar essa convenção é não só buscar em seu texto os instrumentos que poderiam ser empregados para fiscalizar a sua implementação, mas também compará-la com outros tratados internacionais, de modo a deixar evidente a opção seguida, dentre diversas possíveis, pelos Estados signatários.

Esse tratado internacional não dispõe sobre qualquer mecanismo próprio de fiscalização da aplicação de seus termos pelos Estados que a ratificarem. Tal mecanismo poderia seguir alguns modelos distintos. Por exemplo, a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção prevê a criação de uma Conferência dos Estados Partes, competentes para, entre outras coisas, fiscalizar a aplicação dos seus dispositivos<sup>57</sup>. De forma semelhante, dispõe a Convenção das Nações Unidas contra a Criminalidade Organizada Transnacional, ao determinar a criação de uma Conferência das Partes, responsável, entre outras coisas, pela avaliação periódica da aplicação da Convenção.<sup>58</sup>

Outra possível rota é a escolhida para tratados referentes a direitos humanos. O Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, por exemplo, criou o Comitê de Direitos Humanos, dentro da estrutura da Organização das Nações Unidas. Esse Comitê tinha – foi substituído, em 2006, pelo Conselho de Direitos Humanos – a competência de

---

<sup>57</sup> Dispõe o art. 63 (4): “4. A Conferência dos Estados Partes realizará atividades, procedimentos e métodos de trabalho com vistas a lograr os objetivos enunciados no parágrafo 1 do presente Artigo, e, em particular:

a) Facilitará as atividades que realizem os Estados Partes de acordo com os Artigos 60 e 62 e com os Capítulos II a V da presente Convenção, inclusive promovendo o incentivo de contribuições voluntárias;

b) Facilitará o intercâmbio de informações entre os Estados Partes sobre as modalidades e tendências da corrupção e sobre práticas eficazes para preveni-la e combatê-la, assim como para a restituição do produto de delito, mediante, entre outras coisas, a publicação das informações pertinentes mencionadas no presente Artigo;

c) Cooperação com organizações e mecanismos internacionais e regionais e organizações não-governamentais pertinentes;

d) Aproveitará adequadamente a informação pertinente elaborada por outros mecanismos internacionais e regionais encarregados de combater e prevenir a corrupção a fim de evitar a duplicação desnecessária de atividades;

e) Examinará periodicamente a aplicação da presente Convenção por seus Estados Partes;

f) Formulará recomendações para melhorar a presente Convenção e sua aplicação;

g) Tomará nota das necessidades de assistência técnica dos Estados Partes com relação à aplicação da presente Convenção e recomendará as medidas que considere necessária a esse respeito.”

<sup>58</sup> Dispõe o art. 32 (3): “3. A Conferência das Partes acordará em mecanismos destinados a atingir os objetivos referidos no parágrafo 1 do presente Artigo, nomeadamente: d) Avaliando, a intervalos regulares, a aplicação da presente Convenção;”.

receber relatórios elaborados pelos Estados membros sobre a implementação do Pacto e avaliá-los<sup>59</sup>, além de receber denúncias e investigá-las.

De forma semelhante, o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais prevê que os Estados devem apresentar relatórios sobre a implementação de suas previsões ao Conselho Econômico Social da ONU<sup>60</sup>. Ou seja, é possível também a delegação da competência para fiscalizar a implementação dos termos de um tratado internacional a uma organização internacional já existente.

Foi o caminho selecionado também pelos signatários do Tratado sobre a Não Proliferação de Armas Nucleares, que delegou, em seu art. 3º, à Agência Internacional de Energia Atômica a competência para verificar o cumprimento das obrigações assumidas sob aquele tratado. Não foi, todavia, essa a escolha dos signatários da Convenção para Supressão do Financiamento do Terrorismo.

Haveria, ainda, uma terceira via, não diretamente relacionada a uma organização internacional formal. A Convenção contra a Tortura e outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes criou um Comitê contra a Tortura, responsável por receber relatórios, de todos os Estados membros, sobre medidas adotadas para cumprir as previsões daquele tratado e por avaliá-las. Esse Comitê teria ainda a competência para realizar comentários e sugestões sobre as medidas adotadas pelos Estados e, possivelmente, publicar todas essas informações em um relatório anual<sup>61</sup>. Tem ainda

---

<sup>59</sup> Dispõem o art. 40: “1. Os Estados partes do presente Pacto comprometem-se a submeter relatórios sobre as medidas por eles adotadas para tornar efetivos os direitos reconhecidos no presente Pacto e sobre o processo alcançado no gozo desses direitos:

a) Dentro do prazo de um ano, a contar do início da vigência do presente pacto nos Estados Partes interessados;

b) A partir de então, sempre que o Comitê vier a solicitar.

3. O Secretário-Geral da Organização das Nações Unidas poderá, após consulta ao Comitê, encaminhar às agências especializadas interessadas cópias das partes dos relatórios que digam respeito a sua esfera de competência.

4. O Comitê estudará os relatórios apresentados pelos Estados Partes do presente Pacto e transmitirá aos Estados Partes seu próprio relatório, bem como os comentários gerais que julgar oportunos. O Comitê poderá igualmente transmitir ao Conselho Econômico e Social os referidos comentários, bem como cópias dos relatórios que houver recebido dos Estados Partes do presente Pacto.”

<sup>60</sup> Dispõem os arts. 16 e 17: “Art. 16, 1. Os Estados Partes do presente Pacto comprometem-se a apresentar, de acordo com as disposições da presente parte do Pacto, relatórios sobre as medidas que tenham adotado e sobre o progresso realizado com o objetivo de assegurar a observância dos direitos reconhecidos no Pacto. Art. 17, 1. Os Estados Partes do presente Pacto apresentarão seus relatórios por etapas, segundo um programa a ser estabelecido pelo Conselho Econômico e Social no prazo de um ano a contar da data da entrada em vigor do presente Pacto, após consulta aos Estados Partes e às agências especializadas interessadas.”

<sup>61</sup> Dispõe o art. 19: “1. Os Estados Partes submeterão ao Comitê, por intermédio do Secretário-Geral das Nações Unidas, relatórios sobre as medidas por eles adotadas no cumprimento das obrigações assumidas em virtude da presente Convenção, dentro de prazo de um ano, a contar do início da vigência da presente Convenção no Estado Parte interessado. A partir de então, os Estados Partes deverão apresentar relatórios



competência para ouvir denúncias e realizar inquéritos, conforme art. 20 da Convenção contra Tortura.

Caminho semelhante foi adotado pela Convenção Internacional sobre Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial que criou um Comitê para a Eliminação da Discriminação Racial e encarregou-o de avaliar os relatórios que todos os Estados devem apresentar sobre as medidas adotadas para efetivamente implementar os termos daquele tratado. Este Comitê também tem competência para publicar relatórios sobre suas atividades e avaliações, além de possivelmente receber denúncias e proceder a um inquérito sobre as mesmas<sup>62</sup>. Tampouco decidiram os signatários da Convenção para a Supressão do Financiamento do Terrorismo seguir este caminho da criação de um comitê dedicado a fiscalizar a implementação de seus termos.

Nem mesmo adotou-se um mecanismo ainda menos intrusivo como o selecionado pelos signatários da Convenção Suplementar sobre a Abolição da Escravatura, do Tráfico de Escravos e das Instituições e Práticas Análogas à Escravatura (art. 8) e da Convenção para a Supressão do Tráfico de Pessoas e da Exploração da Prostituição de Outrem (art. 21). Preveem essas convenções que os Estados membros deverão notificar o Secretário-Geral da ONU sobre eventuais medidas adotadas internamente com objetivo de dar cumprimento àqueles tratados<sup>63</sup>.

---

suplementares a cada quatro anos sobre todas as novas disposições que houverem adotado, bem como outros relatórios que o Comitê vier a solicitar.

2. O Secretário-Geral das Nações Unidas transmitirá os relatórios a todos os Estados Partes.

3. Cada relatório será examinado pelo Comitê, que poderá fazer os comentários gerais que julgar oportunos e os transmitirá ao Estado Parte interessado. Este poderá, em resposta ao Comitê, comunicar-lhe todas as observações que deseje formular.

4. O Comitê poderá, a seu critério, tomar a decisão de incluir qualquer comentário que houver feito de acordo com o que estipula o parágrafo 3 do presente Artigo, junto com as observações conexas recebidas do Estado Parte interessado, em seu relatório anual que apresentará em conformidade com o Artigo 24. Se assim o solicitar o Estado Parte interessado, o Comitê poderá também incluir cópia do relatório apresentado em virtude do parágrafo 1 do presente Artigo.”

<sup>62</sup> Dispõe o art. 9: “1. Os Estados Partes comprometem-se a apresentar ao Secretário Geral para exame do Comitê, um relatório sobre as medidas legislativas, judiciárias, administrativas ou outras que tomarem para tornarem efetivas as disposições da presente Convenção” e o art. 11: “1. Se um Estado Parte Julgar que outro Estado igualmente Parte não aplica as disposições da presente Convenção poderá chamar a atenção do Comitê sobre a questão. O Comitê transmitirá, então, a comunicação ao Estado Parte interessado. Num prazo de três meses, o Estado destinatário submeterá ao Comitê as explicações ou declarações por escrito, a fim de esclarecer a questão e indicar as medidas corretivas que por acaso tenham sido tomadas pelo referido Estado”.

<sup>63</sup> A Convenção para a Supressão do Financiamento do Terrorismo contém, assim como outras convenções sobre o tema do terrorismo, apenas disposição determinando que os Estados informem ao Secretário-Geral da ONU sobre o escopo da jurisdição adotada pelo Estado para os casos referentes àquele tratado (art. 7 (3)). A convenção exige também, como outras sobre terrorismo, que os Estados membros notifiquem o Secretário-Geral da ONU sobre casos investigados e processados de crimes de financiamento do terrorismo (art. 9 (g)).

A Convenção para a Supressão do Financiamento do Terrorismo não contém, portanto, qualquer mecanismo referente à fiscalização da implementação de seus termos. Prevê apenas, em seu artigo 20, que “Os Estados cumprirão as suas obrigações nos termos da presente Convenção, no respeito pelos princípios de soberania, igualdade e integridade territorial dos Estados e de não ingerência nos assuntos internos de outros Estados”. Outros tratados sobre terrorismo contêm dispositivos semelhantes, se não idênticos<sup>64</sup>.

A ausência de mecanismos de fiscalização não é exclusividade da Convenção para a Supressão do Financiamento do Terrorismo. Uma análise dos textos de outros tratados sobre o tema mostra que essa parece ser a norma, e não a exceção. A Convenção Internacional sobre a Supressão de Atentados Terroristas com Bombas, de 1997, não possui qualquer mecanismo de fiscalização da implementação de seus termos, assim como a Convenção Internacional contra a Tomada de Reféns, de 1979.

Tampouco prevê a Convenção Internacional para Supressão de Atos de Terrorismo Nuclear de 2005 mecanismos de fiscalização – dispõe apenas que os Estados podem se consultar e ao Secretário-Geral da ONU sobre a efetiva implementação da Convenção<sup>65</sup>. Mesmo as referências à Agência Internacional de Energia Atômica não são no sentido de conferir-lhe um papel fiscalizatório – determina-se apenas, pelo art. 18, que os padrões e recomendações da Agência devem ser seguidos e que ela deve ser notificada em certos casos.

Mesmo os tratados internacionais setoriais frequentemente não dispõem de mecanismos de fiscalização. Isso é notável, sobretudo, considerando que muitos deles são celebrados no seio de organizações internacionais que poderiam, em tese, realizar essa função. A Convenção Internacional sobre Infrações e certos outros Atos Praticados a Bordo de Aeronaves (Tóquio, 1963) não faz qualquer referência à OACI como responsável por fiscalizar a sua implementação. O mesmo pode ser dito sobre a Convenção para a Repressão ao Apoderamento Ilícito de Aeronaves (Haia, 1970) e sobre a Convenção para a Repressão de Atos Ilícitos contra a Segurança da Aviação Civil (Montreal, 1971) – que dispõem apenas que a OACI deve ser notificada sobre a ocorrência de crimes relativos àquele tratado – art. 11 e art. 13, respectivamente.

---

<sup>64</sup> Convenção para a Supressão de Atos de Terrorismo Nuclear, art. 21; Convenção para a Supressão de Atentados Terroristas com Bombas, art. 17.

<sup>65</sup> Dispõe o art. 20: “Os Estados Partes devem formular entre si consultas diretas ou intermediadas pelo Secretário Geral das Nações Unidas, com o apoio de Organizações Internacionais quando necessário, para assegurar a aplicação eficaz desta Convenção”.

Situação um pouco diferente pode ser encontrada em alguns tratados internacionais sobre terrorismo celebrados em âmbitos regionais. Por exemplo, a Convenção Europeia para a Repressão do Terrorismo prevê, em seu art. 9, que o Comitê Europeu para os Problemas Criminais do Conselho da Europa acompanhará a execução daquela convenção. Esse comitê teve suas competências expandidas com o Protocolo Adicional de Estrasburgo (2003), que determinou que

*The European Committee on Crime Problems (CDPC) is responsible for following the application of the Convention. The CDPC:*

- a. shall be kept informed regarding the application of the Convention;*
- b. shall make proposals with a view to facilitating or improving the application of the Convention;*
- c. shall make recommendations to the Committee of Ministers concerning the proposals for amendments to the Convention, and shall give its opinion on any proposals for amendments to the Convention submitted by a Contracting State in accordance with Articles 12 and 13;*
- d. shall, at the request of a Contracting State, express an opinion on any question concerning the application of the Convention;*
- e. shall do whatever is necessary to facilitate a friendly settlement of any difficulty which may arise out of the execution of the Convention;*
- f. shall make recommendations to the Committee of Ministers concerning non-member States of the Council of Europe to be invited to accede to the Convention in accordance with Article 14, paragraph 3;*
- g. shall submit every year to the Committee of Ministers of the Council of Europe a report on the follow-up given to this article in the application of the Convention. (Conselho da Europa, 2003).*

De maneira semelhante, a Convenção Interamericana contra o Terrorismo, de 2003, confere à OEA um importante papel na sua implementação. A convenção determina que os Estados deverão desenvolver programas de cooperação técnica e treinamento no âmbito da OEA, para fortalecer as instituições encarregadas de cumprir as obrigações derivadas de seu texto (art. 16). Prevê, ainda, um papel importante para o Comitê Interamericano contra o Terrorismo<sup>66</sup>: promover e desenvolver ações de cooperação entre os Estados membros com objetivo de prevenir, combater e eliminar o terrorismo (art. 17). Por fim, determina que os Estados partes deverão realizar reuniões periódicas de consulta para facilitar a implementação da Convenção e promover o intercâmbio de informações e experiências (art. 18).

Esses dispositivos sinalizam a existência de um mecanismo de acompanhamento da implementação da Convenção Interamericana contra o Terrorismo, mais focado em promover a cooperação do que apontar o não-cumprimento de suas obrigações. Isso já

---

<sup>66</sup> Para mais detalhes sobre o papel do Comitê, cf. <<http://www.oas.org/en/sms/cicte/default.asp>>. Acesso em: 5 jan. 2017.

representaria um avanço, quando comparado aos tratados globais que não dispõem de qualquer mecanismo de monitoramento. Comparando, no entanto, com o mecanismo de fiscalização da implementação da Convenção Interamericana contra a Corrupção, por exemplo, fica evidente um potencial mais intrusivo que não foi articulado naquele caso.

Alguns anos após a assinatura da Convenção Interamericana contra a Corrupção, celebrada em 1996, a Assembleia-Geral da OEA decidiu criar um mecanismo de revisão da implementação dessa convenção. Esse mecanismo, instituído em 2001, é responsável por verificar se os Estados membros daquela convenção têm adotado as medidas necessárias para implementá-la, bem como por realizar recomendações sobre o que deve ser feito para complementá-las. A título de exemplo, aponta-se que o Brasil já passou por quatro rodadas de verificação, ao final das quais foram feitas recomendações que seriam, posteriormente, fiscalizadas<sup>67</sup>.

Outras convenções regionais, contudo, seguem a linha dos tratados de âmbito global e não preveem mecanismos de fiscalização. É o caso, por exemplo, da Convenção da Organização para Cooperação Islâmica para a Combater o Terrorismo Internacional e da Convenção Árabe para a Supressão do Terrorismo.

É verdade que muitos dos dispositivos dos tratados internacionais mencionados são de aplicação isolada, ou seja, regulam como deve-se proceder em casos de atentados terroristas. Isso, *a priori*, não exigiria um mecanismo de fiscalização dedicado para verificar o cumprimento – outros Estados poderiam fazê-lo e, em caso, de violações, recorrer aos mecanismos de solução de controvérsias cabíveis. No entanto, existe uma pletera de provisões, nesses tratados, com funções tanto preventivas, quanto repressivas que demandam a adoção de medidas, em nível interno, para sua efetiva implementação.

O que fica claro é que existem diversos e variados mecanismos e instrumentos, dentro da via tradicional de produção normativa – convencional –, que possibilitam uma fiscalização mais atenta e eficaz da sua implementação, como ficou evidenciado pelos exemplos elencados. É necessária, no entanto, uma análise caso-a-caso para se verificar o que cada tratado dispõe e como os mecanismos neles previstos operam. Em relação aos tratados internacionais sobre terrorismo, o que se verificou, em geral, é a ausência de mecanismos de fiscalização e monitoramento.

Essa ausência se torna ainda mais grave quando se considera que as obrigações impostas aos Estados, em virtude da tradicional estrutura do Direito Internacional, são

---

<sup>67</sup> Esses relatórios se encontram disponíveis em <<http://www.oas.org/juridico/english/bra.htm>>. Acesso em: 5 jan. 2017.

compreendidas como obrigações de meio, deixando-se a escolha dos meios aptos a produzi-los a seus critérios. Mecanismos de fiscalização têm o papel de uniformizar a implementação das normas internacionais e oferecer reiteradas avaliações que permitem graduais readequações por parte de autoridades domésticas.

Foi a ausência desses mecanismos e o número extremamente baixo de ratificações que levou os Estados mais preocupados com essa questão a mobilizarem o Conselho de Segurança e o Grupo de Ação Financeira para atuar na seara do combate ao terrorismo (Helfer, 2008, p. 80).

## **2.2 O Counter-Terrorism Committee do CSNU**

Como já referido, um dos aspectos mais importantes da RES/CSNU/1373/2001 foi a criação do *Counter-Terrorism Committee* (CTC) para fiscalizar a implementação das suas previsões pelos Estados-membros. Previu aquela resolução:

*Decides to establish, in accordance with rule 28 of its provisional rules of procedure, a Committee of the Security Council, consisting of all the members of the Council, to monitor implementation of this resolution, with the assistance of appropriate expertise, and calls upon all States to report to the Committee, no later than 90 days from the date of adoption of this resolution and thereafter according to a timetable to be proposed by the Committee, on the steps they have taken to implement this resolution;*  
*Directs the Committee to delineate its tasks, submit a work programme within 30 days of the adoption of this resolution, and to consider the support it requires, in consultation with the Secretary-General (ONU, 2001).*

Ao longo dos mais de 15 anos desde a adoção dessa resolução, esse comitê passou por diversas adaptações institucionais e procedimentais, algumas das quais serão discutidas aqui. O objetivo é, além de descrever o funcionamento desse comitê, contrastar as suas principais características com aquelas do GAFI. Deve-se, no entanto, ressaltar que o mandato do CTC, em função da RES/CSNU/1373/2001, é muito mais amplo do que o do GAFI. Enquanto o principal foco do GAFI é o financiamento do terrorismo<sup>68</sup>, o CTC lida também com outras questões relacionadas ao terrorismo, como controle de fronteiras, cooperação jurídica internacional e tecnologias de comunicação e disseminação de informações.

Apesar de ter sido criado pela RES/CSNU/1373/2001, esta resolução não estabeleceu como o comitê deveria funcionar, nem que papel deveria assumir,

---

<sup>68</sup> Progressivamente, esse foco foi ampliado para incluir proliferação de armas de destruição em massa e recrutamento de terroristas, por exemplo.

efetivamente, no combate ao terrorismo. Seu *modus operandi* foi estabelecido aos poucos, principalmente, pela prática e pela experiência adquirida ao longo de sua atuação. O CTC é composto pelos 15 membros do Conselho de Segurança e toma suas decisões por consenso entre eles. Apenas quando não se chega a um consenso internamente é que a matéria pode ser levada diretamente ao Conselho, que também tem o papel de revisar os trabalhos do comitê periodicamente (CTC, 2001).

O mandato do CTC foi expandido, ainda em 2001, por meio da RES/CSNU/1377/2001, a qual determinou que o comitê deveria estabelecer mecanismos para assistir os Estados a implementarem as obrigações estabelecidas pela RES/CSNU/1373/2001, principalmente pela elaboração de guias de boas práticas, incluindo modelos de leis que poderiam ser adotadas pelos Estados.

O primeiro presidente do comitê foi o embaixador britânico para a ONU, Sir Jeremy Greenstock que estabeleceu as diretrizes que guiariam o funcionamento desse órgão. Sua preocupação inicial foi deixar claro que o CTC, diferente do Comitê 1267, não era um comitê de sanções, preocupado em julgar e punir Estados que não estivessem cumprindo as determinações do CSNU. O foco inicial seria, levando em conta os diferentes níveis de desenvolvimento econômico dos Estados, aumentar as capacidades técnicas deles. Dissipava-se, assim, a preocupação de que, seguindo a origem sem precedentes da resolução que o estabeleceu, o CTC teria atuação policial, fiscalizando e punindo países que não implementassem suas previsões (Rosand, 2003, p. 335).

Nessa perspectiva, o objetivo do CTC é fortalecer a capacidade de combate ao terrorismo dos Estados, aumentando o nível de desempenho dos governos para torná-los mais eficientes nessa luta. Seguindo a linha sugerida pela RES/CSNU/1377/2001, o CTC consolidou sua atuação como intermediário, facilitando o provimento de assistência técnica aos países que necessitam e coordenando esforços de organismos de cooperação regionais e globais<sup>69</sup> (Cortright et. al., 2007, p. 23).

O Comitê dividiu a avaliação das capacidades dos Estados em três etapas: (i) verificação se os Estados têm legislação doméstica tratando desses assuntos e se eles

---

<sup>69</sup> Embora existam sinais apontando para o esgotamento desse modelo. A lista disponível no site do CTC com doadores aponta que a última doação foi feita em 2010, cf. <<https://www.un.org/sc/ctc/resources/technical-assistance/>>. Acesso em: 10 jan. 2017. No mais, o CTC pode, apenas, facilitar a entrega de assistência técnica de doadores aos Estados que demonstraram necessidade. Esses doadores, entretanto, têm noções específicas sobre o que pretendem fazer com seus recursos limitados, o que restringe, em grande medida, a capacidade do comitê de direcionar essa ajuda para os países que necessitam dela. De outro lado, apesar de essa cooperação ter como ponto inicial uma doação, ela exige gastos significativos, em tempo e recursos, por parte dos receptores, e o CTC não tem incentivos para oferecer aos Estados em troca desse esforço (Millar et. al., 2007, p. 11).

começaram o processo de ratificação das diversas convenções da ONU sobre terrorismo; (ii) verificação se os Estados têm a estrutura administrativa/executiva, cobrindo todos os aspectos daquela resolução, e se têm mecanismos de cooperação em níveis bilateral, regional e multilateral; (iii) verificação se os Estados estão colocando a legislação adotada e a estrutura montada para cooperar com outros Estados no objetivo maior de prender e julgar terroristas (Murthy, 2007, p. 7).

De acordo com a RES/CSNU/1373/2001, os Estados têm a obrigação de apresentar relatórios, destacando que medidas tomaram para implementar as provisões da resolução. Inicialmente, todos os membros da ONU apresentaram relatórios referentes à primeira rodada de implementação e muitos chegaram a apresentar relatórios subsequentes respondendo a dúvidas e questionamentos do CTC – sinal de um reconhecimento e aceitação por parte dos Estados-membros quanto à atuação do comitê (Rosand, 2003, p. 337).

Conforme se tornou evidente que a quantidade de trabalho exigido para implementar as medidas impostas pelo Conselho de Segurança não condizia com a estrutura temporária e precária do CTC, propostas de revitalização começaram a surgir. Foi em março de 2004 que o Conselho adotou a proposta de revitalização do presidente do CTC à época, Inocencio Arias. Por meio da RES/CSNU/1535/2004, foi criada a Diretoria Executiva do CTC (CTED, na sigla em inglês) e a estrutura de funcionamento do comitê se modificou profundamente:

*Endorses the report of the Committee on its revitalization (S/2004/124);*  
 2. *Decides that the revitalized Committee will consist of the Plenary — composed of the Security Council member States — and the Bureau, the latter composed of the Chair and the Vice-Chairs, assisted by the Counter-Terrorism Committee Executive Directorate (hereinafter “CTED”) to be established as a special political mission, under the policy guidance of the Plenary, for an initial period ending 31 December 2007 and subject to a comprehensive review by the Security Council by 31 December 2005, so as to enhance the Committee’s ability to monitor the implementation of resolution 1373 (2001) and effectively continue the capacity-building work in which it is engaged;*  
 3. *Decides further that the CTED, headed by an Executive Director, will be responsible for the tasks stated in the report of the Committee (S/2004/124) and requests the Secretary-General, within 45 days of the adoption of this resolution, to appoint, after consultation with and subject to the approval of the Council, an Executive Director of the CTED who will take up office as soon as possible (ONU, 2004a).*

O CTED foi criado para aumentar a capacidade do CTC de fiscalizar a implementação da RES/CSNU/1373/2001. Uma das principais novidades trazidas pelo CTED foi a possibilidade de se realizar visitas aos países para fiscalizar *in loco* a implementação das medidas previstas. Essas visitas dependem, entretanto, do

consentimento do Estado visitado. O mandato do CTC e do CTED foi ainda mais expandido com a RES/CSNU/1624/2005 (adotada em resposta aos atentados terroristas de Londres, em 2005), a qual determinou que os Estados criminalizem atos de terrorismo, impeçam a sua ocorrência e neguem refúgio às pessoas que possam estar implicadas nesse tipo de comportamento (Bianchi, 2006, p. 901).

Em resposta à necessidade de um instrumento que permitisse a avaliação da implementação das medidas previstas nas RES/CSNU/1373/2001 e RES/CSNU/1624/2005, o CTC e o CTED criaram o *Preliminary Implementation Assessments* (PIA), que estabelece os procedimentos a serem seguidos pelos Estados e pelo próprio comitê quando recebe um relatório. O PIA estabelece, ainda, prazos para a resposta dos Estados e procedimentos a serem adotados caso o Estado não atenda aos prazos estabelecidos, embora não preveja qualquer tipo de sanção específica, nem mesmo a indicação pública de Estados que não apresentem relatórios ou o façam fora do prazo<sup>70</sup>. O PIA tem funcionado de forma a facilitar o diagnóstico de necessidades por partes dos Estados, possibilitando que o CTED supra essas necessidades, por meio da interlocução com doadores (Millar et. al., 2007, p. 9).

Somente em 2009, o CTC e o CTED responderam ao que já era considerado há muito tempo uma demanda essencial dos Estados e de especialistas para facilitar o esforço de implementação da RES/CSNU/1373/2001: a elaboração de um Guia Técnico sobre como essa implementação deveria acontecer. O guia se encontra dividido em quatro seções: (1) financiamento de terroristas, (2) segurança de fronteiras, tráfico de armas e aplicação da lei, (3) assuntos legais, incluindo legislação sobre extradição e assistência legal mútua e (4) respeito aos direitos humanos, no curso da implementação dessas medidas (CTC, 2009).

Ao tratar de cada medida prevista especificamente pela resolução, o guia esclarece que medidas devem ser tomadas pelos Estados, tece comentários acerca de problemas e dificuldades com a execução dessas medidas e indica normas internacionais que podem servir de inspiração para o Estado em cada área, como um guia de boas condutas. O nível de detalhamento oferecido, no entanto, é limitado. Um documento relativamente curto –

---

<sup>70</sup> “Every six months, CTED will update, for the information of the Vice-Chairs, an *internal* list of late or non-reporting Member States. The list will be made available to *Committee members*” (grifou-se). Para mais informações, a versão mais atualizada do PIA se encontra disponível no site oficial do CTC. Cf. <[http://www.un.org/en/sc/ctc/docs/2013/2013-03-11-stocktaking\\_revised\\_procedures.pdf](http://www.un.org/en/sc/ctc/docs/2013/2013-03-11-stocktaking_revised_procedures.pdf)>. Acesso em: 12 dez. 2016.



47 páginas – pretende oferecer orientação para implementação de normas em diversas áreas complexas e diversas.

A título de exemplo, ao detalhar como deve ser implementada a questão da criminalização do financiamento do terrorismo, além das diversas menções ao GAFI e suas recomendações, o Guia Técnico destaca apenas quatro itens que precisam ser considerados:

*Is terrorist financing criminalized as a stand-alone offence?  
Is every element of the offence covered?  
Is the collection of funds criminalized independently of provision?  
Is money-laundering an offence in accordance with the relevant international instruments, and is terrorist financing listed as a predicate offence to the money-laundering offence?* (CTC, 2009, p. 9-10)

Para além da questão do financiamento do terrorismo, o Guia Técnico também não é detalhado com relação a como implementar outras obrigações impostas pela RES/CSNU/1373/2001. Relacionado a controle de fronteiras, por exemplo, sugere-se que Estados adotem as seguintes medidas:

- (i) *Requirements for entering or exiting State (i. e. visas, travel documents, conditions of admissibility/ inadmissibility);*
- (ii) *Requirement for secure travel documents;*
- (iii) *Designation of officers to carry out any aspect of immigration law;*
- (iv) *Inspection authority at ports of entry;*
- (v) *Enforcement powers, including investigation, arrest, detention and removal* (CTC, 2009, p. 36).

Alguns aspectos são mais detalhados, enquanto outros são menos. O ponto que se confirma mediante a análise desse Guia Técnico é que, apesar de introduzir mais precisão às normas constantes na RES/CSNU/1373/2001 e outras resoluções sobre o tema, este documento ainda está longe de oferecer as rígidas instruções que o GAFI provê. Os pontos apontados pelo Guia Técnico parecem, com frequência, apenas questões que precisam ser abordadas pelos Estados em seus relatórios, sinal de uma abordagem mais formalista.

A forma como esses relatórios (e mesmo o resultado das visitas) são analisados não é publicamente divulgada. Até mesmo os relatórios enviados pelos Estados que, até 2006 eram divulgados para o público, não se encontram mais disponíveis. O fato de a maior parte do processo de fiscalização ser exercido por meio de relatórios apresentados pelos próprios Estados também põe em cheque a confiabilidade e a utilidade do sistema – frequentemente, os Estados que geram maior preocupação por parte da comunidade internacional pouco apresentam de novo e consistente em seus relatórios (Luck, 2006, p. 106). Basear-se, primariamente, em relatórios também fez com que o CTC fosse alvo da

crítica de que se foca mais na implementação formal, no papel, do que na implementação na prática e nos seus resultados (Millar & Rosand, 2007, p. 55).

Essa crítica se fundamenta na percepção de que o comitê tem se focado excessivamente, ao avaliar a implementação dos Estados, na adoção formal de legislação e regras administrativas. Deixa de se preocupar, dessa forma, se essas normas têm sido colocadas em prática e, principalmente, se essas normas têm, de fato, algum impacto na realidade do combate ao terrorismo. O foco do comitê ao lidar apenas com membros do ministério das relações exteriores dos países, e não com agentes específicos de segurança, inteligência e do judiciário<sup>71</sup>, se prestaria a essa dificuldade de se avaliar a realidade prática (Cockayne et. al., 2010, p. 12).

De outro lado, o foco na “implementação no papel” causa fadiga nos Estados em função das excessivas exigências relacionadas à apresentação de relatórios. Os países pequenos, em especial, sofrem para atender a essas exigências, em função de limitações de recursos financeiros e humanos. Alguns assinalam, inclusive, que os recursos gastos para a produção de relatórios poderiam ser empregados na implementação da resolução, não fossem essas rígidas exigências<sup>72</sup> (Bianchi, 2006, p. 897). Isso porque existem diversos comitês relacionados a terrorismo no Conselho de Segurança – Comitê 1267, CTC, Comitê 1540 – e todos exigem a apresentação de relatórios distintos, mas que, com frequência, tratam dos mesmos tópicos.

Mesmo a realização de visitas aos Estados tem alcance restrito em função das limitações materiais do CTC e do CTED. Desde 2001, foram visitados apenas de metade dos 193 Estados-membros da ONU. A título de comparação, a terceira rodada de avaliação do GAFI – incluindo visitas a todos os Estados – levou nove anos (de 2004 a 2013) e o calendário da quarta rodada prevê uma duração de sete anos (de 2014 a 2021) (GAFI, 2013b). Fica claro, assim, que as possibilidades materiais e técnicas do GAFI de acompanhar a implementação de normas internacionais no nível doméstico são significativamente maiores do que as do CTC.

---

<sup>71</sup> Realidade marcadamente diferente daquela do GAFI, que costuma lidar quase que exclusivamente com setores governamentais ligados a finanças e aplicação da lei. Os principais interlocutores nacionais com o GAFI costumam ser as instituições de inteligência financeira – no caso do Brasil, o COAF.

<sup>72</sup> Isso foi reconhecido pelo Presidente do Comitê da RES/CSNU/1267/1999: “*First, with regard to the reporting regime, many States have, on various occasions, raised the issue of “reporting fatigue”. The seemingly endless requests to report to the Council on counter-terrorism — which, to be fair, come mostly from the CTC — have led States to ask what the purpose of reporting is. The point has been made that the extensive requests to report have taken away essential resources that could otherwise have been spent on implementation.*” (ONU, 2006a)

Não se sabe até que ponto os técnicos do CTC e do CTED oferecem avaliações detalhadas a partir do que é apresentado nos relatórios e do que verificam nas visitas, ou mesmo se apresentam recomendações para aprimoramentos – e se acompanham a implementação dessas recomendações. Parece uma tarefa desproporcional em relação aos limitados recursos financeiros e materiais disponíveis – em 2016, o CTC e o CTED contavam com apenas 40 funcionários no total (CTC, 2016a) – e o grande número de Estados membros sujeitos a esse procedimento.

O próprio fato de não haver qualquer transparência nesse processo já diz muito sobre ele. Não são divulgadas as avaliações dos Estados para evitar a impressão de que o comitê está usando da tática do *name and shame*. Colocar-se como um comitê preocupado em facilitar a cooperação e não como um comitê de sanções, que pune Estados não cumpridores das resoluções do CSNU foi uma diretriz estabelecida cedo, como visto, e que permanece em vigor. A recalcitrância em identificar publicamente e, possivelmente, sancionar Estados não-cumpridores pode, todavia, levar a uma limitação da eficácia do CTC (Cortright et. al., 2007, p. 46).

Apesar da criação do PIA e da evolução normativa terem permitido melhor avaliação da implementação das obrigações pelos Estados, nenhum Estado jamais chegou a ser referido ao Conselho de Segurança por não cumprir as obrigações impostas pela RES/CSNU/1373/2001. Isso se deve tanto à preocupação com a diretriz previamente referida, quanto à questão do consenso, que nunca foi alcançado para uma questão tão sensível. E é especialmente sensível em razão dos poderes que o Conselho de Segurança possui<sup>73</sup> – há um temor de que a indicação pública de que um Estado não está cumprindo suas obrigações possa servir de justificativa para ações unilaterais, inclusive militares, por outros Estados. Além disso, em diversas ocasiões, aliados foram bem-sucedidos em evitar que mais pressão fosse exercida sobre um Estado que estaria deixando de cumprir suas obrigações (Millar et. al., 2007, p. 10).

Esse problema já foi reconhecido pelo Relatório do Painel sobre Ameaças, Desafios e Mudanças da ONU:

*If confronted by States that have the capacity to undertake their obligations but repeatedly fail to do so, the Security Council may need to take additional measures to ensure compliance, and should devise a schedule of predetermined sanctions for State non-compliance. (ONU, 2004b)*

---

<sup>73</sup> Deve-se lembrar que a RES/CSNU/1373/2001 foi adotada sob a égide do Cap. VII da Carta da ONU, o qual dispõe sobre a possibilidade do uso de força militar para preservar a paz e a segurança internacional.

A única avaliação publicamente divulgada do CTC é a Global Survey of the Implementation of Security Council Resolution 1373 (2001) by States. Já em sua quarta edição – foram publicadas em 2008, 2009, 2011 e 2016 – essa pesquisa global nota tendências gerais do terrorismo internacional, sinalizando novos pontos de vulnerabilidade, além de apontar avanços e retrocessos no combate ao terrorismo pelos Estados. Ainda assim, faz-se questão de não apontar o nome de qualquer Estado. Por exemplo, discutindo a implementação de medidas relacionadas ao combate do financiamento do terrorismo na África do Norte:

*All States but one criminalize terrorist financing as a stand-alone offence, and the definition of terrorism covers the financing of both an individual terrorist and a terrorist organization in most States. Two States have either updated their legislation or issued implementing regulations to designate individuals and organizations whose assets must be frozen. Another State is in the process of revising its anti-money-laundering/counter financing of terrorism legislation to include provisions on asset-freezing. However, only one State can freeze assets without delay and only one State has initiated a comprehensive national risk assessment to prevent or mitigate money-laundering and terrorist financing. Most States have adopted a declaration system aimed at detecting the illicit physical cross-border transportation of currency. However, these systems appear to be designed to control foreign currency and prevent capital flight rather than to address the fight against money-laundering and terrorism financing. Thus, very few financial intelligence units are receiving reports from customs to be fed into their databases. No State has undertaken a review of the non-profit sector with regard to the risk of its abuse for terrorism financing purposes. Morocco, however, has launched an exercise to map the various types of non-profit organizations in the context of terrorism-financing risk assessment. In one State, a large number of non-profit organizations have recently been suspended for alleged links with extremist groups (CTC, 2016b, p. 24).* Grifouse.

Como pode-se notar, grande é o esforço feito para não identificar publicamente qualquer Estado, embora seja óbvio, pelo nível de especificidade da informação, que os indivíduos que elaboraram essa pesquisa sabem exatamente a que Estado(s) estão se referindo. A única menção explícita a um Estado – no caso, o Marrocos –, é feita com objetivo de apontar uma boa prática, um exemplo a ser seguido pelos outros países da região. Toda o relatório segue essa fórmula.

O que ficou evidente, pela análise do histórico do CTC, é que, além de reais obstáculos materiais e institucionais, inexistente a disposição de apontar publicamente os Estados que não estariam implementando a contento as resoluções do CSNU e de sancioná-los.

### 2.3 Grupo de Ação Financeira

O último passo no exercício comparativo a que se propôs esse capítulo é a análise dos mecanismos de fiscalização desenvolvidos pelo GAFI. Além de adotar as recomendações que já foram mencionadas, emprega um sofisticado mecanismo de fiscalização da implementação delas pelos Estados. Uma compreensão mais detalhada do seu funcionamento é essencial para que seja possível avaliar o grau de eficácia normativa dessas recomendações.

Esse mecanismo funciona por meio de rodadas de avaliação, durante as quais todos os Estados são avaliados de acordo com o formato das recomendações e demais normas em vigor. Atualmente, o GAFI está realizando a quarta rodada de avaliação, iniciada em 2014 e com término planejado para 2021<sup>74</sup>.

Desde o surgimento do GAFI, o processo de avaliação da implementação ou *compliance* em relação às recomendações evoluiu muito. Maior enfoque será dispensado à configuração atual, sem prejuízo, no entanto, de algumas referências às características anteriores para melhor compreensão do processo pelo qual muitos dos países a serem mencionados passaram. Como a quarta rodada de avaliação ainda está em seus primeiros estágios, apenas um pequeno grupo de países foi submetido à nova metodologia que a guia.

Antes, todavia, de detalhar esse mecanismo de fiscalização, é importante precisar exatamente o que se está fiscalizando. Como já mencionado, as recomendações são apenas “a ponta do *iceberg*”, elas apenas sinalizam de maneira ainda genérica e abstrata o que os Estados devem fazer. O que dá maior especificidade e detalhamento às obrigações impostas pelo GAFI são os documentos acessórios – especialmente as notas interpretativas e a metodologia. Levando em consideração esses documentos, pretende-se inicialmente comparar a extensão das obrigações impostas pelo GAFI (*soft law*) e pela Convenção para a Supressão do Financiamento do Terrorismo (*hard law*).

### 2.3.1. *Soft Law* e *Hard Law*: uma comparação

Essa comparação trata-se, principalmente, de uma análise sobre a precisão das normas, que, neste caso, refere-se ao grau em que as regras definem, sem espaço para dúvidas, a conduta que exigem, proíbem ou autorizam, diminuindo o espaço aberto à

---

<sup>74</sup> Para mais detalhes sobre o calendário planejado de avaliações a ser realizadas pelo GAFI, cf. <<http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/assessments/Global-assessment-calendar.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2017.

interpretação. Regras precisas, em geral, são muito elaboradas, detalhando condições específicas de aplicação e explicitando os comportamentos prescritos ou proibidos nos mais variados cenários (Abbot et al, 2000, p. 413).

Existe uma grande diferença entre a precisão das normas jurídicas presentes na Convenção para a Supressão do Financiamento do Terrorismo e a das normas esposadas pelo GAFI, em favor das últimas. Quando os Estados procedem à implementação de uma norma imprecisa, eles têm mais espaço para interpretá-la de acordo com interesses e questões particulares. No outro extremo, quando a norma internacional é detalhada, resta pouco espaço para uma implementação além dos limites inicialmente pretendidos.

A forma como essas normas se constituíram explicam, em larga medida, essa diferença. A convenção foi discutida por um grande grupo de países, no contexto da AGNU<sup>75</sup>, sendo necessário se chegar a um denominador mínimo comum – um texto mais abstrato e genérico – para que fosse adotada. E, uma vez adotada, seu texto permaneceu desde então inalterado<sup>76</sup>. Já as recomendações do GAFI são adotadas por meio de um processo mais flexível e em um fórum de composição mais limitada e homogênea. No mais, elas passaram por diversos processos de revisão e aprimoramento. Foram também adotados diversos documentos acessórios que as tornam ainda mais precisas, como as notas interpretativas, os guias de boas práticas e a metodologia de avaliação. Por fim, havendo um processo de avaliação, existe uma análise sobre a compatibilidade das normas e dos procedimentos domésticos com a prescrição internacional, precisando-a ainda mais, para os casos concretos.

A metodologia de avaliação do GAFI estabelece, em relação ao exemplo em estudo, da Recomendação nº 5 – tipificação do financiamento do terrorismo –, os requisitos básicos que toda legislação doméstica deve possuir. Esses requisitos encontram-se presentes também na nota interpretativa referente àquela recomendação (GAFI, 2012a).

Inicialmente, o enfoque será no texto das normas. A Convenção para a Supressão do Financiamento do Terrorismo<sup>77</sup> prevê que Estados devem criminalizar o

---

<sup>75</sup> Foi adotada pela AGNU, por meio da RES/AGNU/54/109, em dezembro de 1999.

<sup>76</sup> O texto da convenção sequer menciona a possibilidade de emendas. Prevê, apenas, no art. 23, a alteração do anexo para inclusão de outros tratados internacionais, aos quais faz referência o art. 1.1 (a).

<sup>77</sup> “Art. 2 -1. Qualquer pessoa estará cometendo um delito, em conformidade com o disposto na presente Convenção, quando, por qualquer meio, direta ou indiretamente, ilegal e intencionalmente, prover ou receber fundos com a intenção de empregá-los, ou ciente de que os mesmos serão empregados, no todo ou em parte, para levar a cabo:

a) Um ato que constitua delito no âmbito de e conforme definido em um dos tratados relacionados no anexo; ou

financiamento do terrorismo, entendido como prover ou receber fundos para a realização de um ato terrorista. Para definir ato terrorista, são empregadas duas técnicas: (i) incluem-se entre os atos terroristas todas as condutas proscritas nas convenções setoriais sobre terrorismo (atentados com bombas, sequestros de pessoas, atos ilícitos em aeronaves, etc.); (ii) elabora-se uma definição subsidiária, para os casos não inclusos naquelas convenções (“ato com intenção de causar a morte de ou lesões corporais graves a um civil (...) quando propósito do referido ato, por sua natureza e contexto, for intimidar uma população, ou compelir um governo ou uma organização internacional a agir ou abster-se de agir”). Pretende-se, assim, ampliar ao máximo o escopo dessa tipificação.

Exige-se também a criminalização da tentativa, da participação e da contribuição (intencional) para grupos que estiverem envolvidos nas atividades descritas na definição apresentada.

Já a Recomendação nº 5 do GAFI<sup>78</sup> determina que Estados criminalizem o financiamento do terrorismo com base na convenção supramencionada. Expande, já no

---

b) Qualquer outro ato com intenção de causar a morte de ou lesões corporais graves a um civil, ou a qualquer outra pessoa que não participe ativamente das hostilidades em situação de conflito armado, quando o propósito do referido ato, por sua natureza e contexto, for intimidar uma população, ou compelir um governo ou uma organização internacional a agir ou abster-se de agir.

2. a) Ao depositar seu instrumento de ratificação, aceitação, aprovação ou adesão, um Estado Parte que não seja parte de um dos tratados relacionados no anexo poderá declarar que, quando da aplicação da presente Convenção ao Estado Parte, o tratado não será considerado parte do anexo a que se refere o parágrafo 1, inciso a). A vigência da declaração cessará tão logo o tratado passe a vigorar para o Estado Parte, o qual notificará o fato ao depositário;

b) Quando um Estado Parte deixar de ser parte de um dos tratados relacionados no anexo, poderá fazer uma declaração, em conformidade com o disposto no presente artigo, no que se refere àquele tratado.

3. Para que um ato constitua um dos delitos previstos no parágrafo 1, não será necessário que os fundos tenham sido efetivamente empregados no cometimento de um dos delitos a que se refere o parágrafo 1, incisos a) ou b).

4. Qualquer pessoa estará também cometendo um delito se tentar cometer um dos delitos previstos no parágrafo 1 do presente Artigo.

5. Qualquer pessoa estará também cometendo um delito se:

a) Participar, como cúmplice, de um dos delitos previstos nos parágrafos 1 ou 4 do presente Artigo;

b) Organizar ou orientar terceiros no cometimento de um dos delitos previstos nos parágrafos 1 ou 4 do presente Artigo;

c) Contribuir para o cometimento, por um grupo de pessoas agindo com um fim comum, de um ou mais dos delitos previstos nos parágrafos 1 ou 4 do presente Artigo. Essa contribuição será considerada intencional quando:

i) Feita com o objetivo de promover a atividade criminosa ou o propósito criminoso do grupo, quando a referida atividade ou o referido propósito envolverem o cometimento de um dos delitos previstos no parágrafo 1 do presente Artigo; ou

ii) Feita com conhecimento de intenção do grupo de cometer um dos delitos previstos no parágrafo 1 do presente Artigo.”

<sup>78</sup> “Countries should criminalise terrorist financing on the basis of the Terrorist Financing Convention, and should criminalise not only the financing of terrorist acts but also the financing of terrorist organisations and individual terrorists even in the absence of a link to a specific terrorist act or acts. Countries should ensure that such offences are designated as money laundering predicate offences” (GAFI, 2012a).

texto principal da recomendação, as orientações aos Estados para determinar que eles criminalizem o financiamento de organizações e indivíduos terroristas, mesmo na ausência de relação direta e específica com um atentado terrorista. Pretende-se, assim, cortar as fontes de financiamento de grupos terroristas e facilitar a investigação e persecução criminal, ao eliminar a necessidade, presente naquela convenção, de se estabelecer uma ligação com ataques específicos. A recomendação exige também que o financiamento do terrorismo seja incluído como crime anterior à lavagem de dinheiro.

Quando se leva em consideração, no entanto, os requisitos impostos aos Estados pela Metodologia do GAFI, fica claro que as normas daquele organismo são muito mais precisas do que a norma constante no texto daquele tratado. Para facilitar a visualização, foi elaborada uma tabela – que se encontra disponível no Anexo I –, por meio da qual se buscou identificar que requisitos para essa criminalização cada uma das normas impõe e como eles seriam compatíveis.

Pelo menos 4 requisitos colocados pelo GAFI não estão presentes na Convenção para Supressão do Financiamento do Terrorismo. São eles: (i) a proibição de financiamento de indivíduos que viajam para outros Estados para perpetrar atos de terrorismo ou receber treinamento de organizações terroristas (tendo em vista a técnica de recrutamento de estrangeiros, adotada pelo Estado Islâmico), (ii) a necessidade de o ordenamento prever a comprovação da intencionalidade por critérios objetivos, (iii) a designação do financiamento do terrorismo como crime antecedente à lavagem de dinheiro e (iv) a expansão da jurisdição estatal para julgar casos de financiamento do terrorismo praticados em qualquer Estado.

Dois outros requisitos impostos pelo GAFI estão presentes apenas parcialmente na Convenção: (i) como o GAFI não apresenta definição para terrorismo, deixando essa tarefa aos Estados, mas avaliando as definições adotadas, e inclui o financiamento de grupos, mesmo desconectado à prática de atentados, como financiamento, seu alcance é mais amplo do que o da convenção e (ii) a amplitude da definição do GAFI para fundos utilizados para o financiamento, determinando que podem ter origem legítima ou ilegítima é mais ampla do que a considerada pelo texto convencional.

A referência a um tratado internacional de ampla aceitação na comunidade internacional<sup>79</sup> é uma forma de legitimar a norma do GAFI e buscar um ponto de partida comum a todos os Estados. A exigência de um incremento significativo, no entanto, deixa

---

<sup>79</sup> Um total de 188 Estados são signatários e 132 já o ratificaram.



clara a pretensão normativa do GAFI, que vai além de simplesmente replicar a norma internacional convencional, como ficou demonstrado na tabela no Anexo I.

### 2.3.2 Processo de Avaliação

Como mencionado, as recomendações do GAFI foram reformuladas e reorganizadas em 2012. A partir dessa reformulação, o número de recomendações, que anteriormente era quarenta e nove (quarenta recomendações referentes à lavagem de dinheiro e nove referentes ao financiamento do terrorismo), foi condensado de volta para quarenta. Será com base nas recomendações reelaboradas em 2012 que todos os países serão avaliados durante a quarta rodada.

Juntamente com as Recomendações de 2012, foi elaborada uma metodologia específica a ser aplicada durante o processo de monitoramento. Essa metodologia tem como objetivo verificar a “*technical compliance with the FATF Recommendations and the effectiveness of the Anti-Money Laundering/Counter-Terrorism Financing (AML/CTF) Systems*” (GAFI, 2013a, p. 5). Pretende-se demonstrar, assim, aos Estados os padrões específicos de acordo com os quais eles serão avaliados, para que possam tomar as medidas necessárias e se adequar a eles. Essa metodologia, que deriva das normas constantes nas recomendações e nas notas interpretativas, serve de guia para que avaliadores realizem seu trabalho de forma uniforme e precisa.

A metodologia elaborada pelo GAFI deixa claro que a preocupação daquele organismo vai além de uma simples implementação textual e formal de suas recomendações. Por esse motivo, tem dois componentes: (i) análise da *compliance* técnica, ou seja, da implementação das recomendações no que se refere à estrutura legal e institucional do país e aos poderes e aos procedimentos das autoridades competentes; (ii) análise da efetividade dos mecanismos desenvolvidos pelo país, por meio da verificação da produção (ou não) de determinados resultados que são esperados quando se tem um sistema robusto de combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo (GAFI, 2013a, p. 5).

Importante notar que variam os parâmetros de acordo com os quais cada Estado é avaliado. O GAFI adota o que é chamado de *risk-based approach*, o que significa que serão levadas em consideração circunstâncias diversas para verificar quais são os maiores riscos naquele país, no que se refere à lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo.

Os níveis de exigência sobre a *compliance* técnica e sobre a efetividade dos mecanismos poderão ser maiores de acordo com o risco ao qual aquele país está sujeito<sup>80</sup>.

Para avaliar o risco, parte-se da autoavaliação que cada país realiza. Afinal, a primeira Recomendação do GAFI é justamente que os Estados empreguem essa abordagem baseada no risco como base para a tomada de decisões<sup>81</sup>. Não se fica, no entanto, adstrito a essa autoavaliação. Os avaliadores deverão buscar informações diversas – características da economia e da situação política do país, detalhes sobre o funcionamento do seu setor financeiro, informações sobre elementos estruturais relevantes, como estabilidade institucional e níveis de transparência pública – para chegar a um diagnóstico preciso sobre a situação daquele país (GAFI, 2013a, p. 6-7). A análise desses fatores poderá antecipar a explicação sobre níveis variáveis de *compliance* daquele país em relação às normas do GAFI.

A avaliação da *compliance* técnica se preocupa, como mencionado, com existência de leis e meios para aplicá-las e com a existência, poderes e procedimentos de autoridades competentes. Para cada recomendação, existe uma lista de requisitos que devem ser cumpridos<sup>82</sup>. A título de exemplo: em relação à Recomendação nº 5, que demanda a criminalização do financiamento do terrorismo, existem onze requisitos específicos. O primeiro deles é que a criminalização seja feita com base na Convenção Internacional para a Supressão do Financiamento do Terrorismo. Seguem, no entanto, outros dez requisitos que, em alguma medida, exigem um incremento, um aprimoramento da base oferecida por aquele tratado internacional. Esses onze requisitos podem ser encontrados no Anexo I do presente trabalho.

Para cada recomendação do GAFI, o Estado sob avaliação receberá uma nota específica. Essas notas poderão ser: (C-*Compliant*) quando não houver nenhuma deficiência; (LC-*Largely Compliant*) quando houver pequenas deficiências; (PC-*Partially Compliant*) quando houver deficiências moderadas; (NC-*Non-Compliant*)

---

<sup>80</sup> A metodologia explica que, em casos de comprovado baixo risco, o Estado poderá ser considerado dispensado de adotar determinada exigência para suas instituições financeiras, por exemplo (GAFI, 2013, p. 9).

<sup>81</sup> “Countries should identify, assess, and understand the money laundering and terrorist financing risks for the country, and should take action, including designating an authority or mechanism to coordinate actions to assess risks, and apply resources, aimed at ensuring the risks are mitigated effectively. Based on that assessment, countries should apply a risk-based approach (RBA) to ensure that measures to prevent or mitigate money laundering and terrorist financing are commensurate with the risks identified” (GAFI, 2012a, p. 11).

<sup>82</sup> A tabela encontrada no Anexo I foi elaborada com base nessa lista de requisitos.

quando houver grandes deficiências<sup>83</sup>. É exatamente na atribuição dessas notas que as características do Estado e o perfil dos riscos que o afetam devem ser levados em consideração. Naturalmente, existe alguma sobreposição entre as recomendações, de maneira que a nota recebida em uma recomendação de maior escopo afetará as notas de outras recomendações (GAFI, 2013a, p. 13).

De outro lado, a metodologia esposada pelo GAFI pretende analisar também a efetividade dos sistemas de combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo dos Estados. A análise tem três objetivos: (i) aumentar o foco do GAFI em resultados; (ii) identificar o quanto os sistemas nacionais estão sendo capazes de atingir os objetivos delineados pelo GAFI e apontar sinais de vulnerabilidade nesses sistemas; e (iii) permitir que os Estados priorizem medidas que efetivamente aprimorarão seus sistemas. Em resumo, o que se pretende descobrir é a até que pontos os objetivos foram alcançados (GAFI, 2013a, p. 15).

A definição dos objetivos do GAFI, nesse sentido, é fundamental para que se possa avaliar a efetividade dos mecanismos desenvolvidos pelos Estados. E, ao defini-los, o GAFI estabeleceu uma escala. No mais alto nível, e de forma mais abstrata, o principal objetivo daquele órgão é que *“financial systems and the broader economy are protected from the threats of money laundering and the financing of terrorism and proliferation, thereby strengthening financial sector integrity and contributing to safety and security”* (GAFI, 2013, p. 15).

Existem, além do objetivo de alto nível, os objetivos intermediários e os objetivos imediatos, em nível crescente de especificidade. Três são os objetivos intermediários: (i) estabelecer políticas, coordenação e cooperação para mitigar a lavagem de dinheiro e os riscos de financiamento do terrorismo; (ii) evitar que recursos derivados de crimes e fundos destinados a apoiar o terrorismo entrem no setor financeiro e outros ou garantir que eles sejam detectados e denunciados; e (iii) detectar envolvidos com financiamento do terrorismo ou lavagem de dinheiro, interromper suas atividades, confiscar esses recursos e punir esses indivíduos. Já os objetivos imediatos são onze<sup>84</sup>, no total. Nessa

---

<sup>83</sup> Poderá também receber a “nota” (NA-*Not applicable*), quando aquele requerimento, por circunstâncias específicas do país não for aplicável (GAFI, 2013, p. 13).

<sup>84</sup> Os objetivos imediatos são: *“(1) Money laundering and terrorist financing risks are understood and, where appropriate, actions coordinated domestically to combat money laundering and the financing of terrorism and proliferation. (2) International cooperation delivers appropriate information, financial intelligence, and evidence, and facilitates action against criminals and their assets. (3) Supervisors appropriately supervise, monitor and regulate financial institutions and DNFBPs for compliance with AML/CTF requirements commensurate with their risks. (4) Financial institutions and DNFBPs adequately apply AML/CTF preventive measures commensurate with their risks, and report suspicious transactions.*

seção da avaliação, não há análise específica recomendação a recomendação, mas sim dos efeitos gerais que a implementação delas tem tido (ou deveria ter) (GAFI, 2013, p. 15-16).

Existem, para cada objetivo imediato, alguns elementos essenciais e fatores específicos que devem ser considerados – perguntas que devem ser respondidas sobre funcionamento e efetividade. Seguindo a linha do exemplo anterior, é interessante apontar alguns elementos essenciais e fatores listados para que seja possível verificar a real efetividade dos mecanismos existentes em relação a, por exemplo, o objetivo imediato 9<sup>85</sup> – “*Terrorist financing offences and activities are investigated and persons who finance terrorism are prosecuted and subject to effective, proportionate and dissuasive sanctions*” (GAFI, 2013a, p. 115):

**Elementos Essenciais:**

*To what extent are the different types of TF activity (e.g., collection, movement and use of funds) prosecuted and offenders convicted? Is this consistent with the country’s TF risk profile?*

*How well are cases of TF identified, and investigated? To what extent do the investigations identify the specific role played by the terrorist financier?*

*To what extent is the investigation of TF integrated with, and used to support, national counter-terrorism strategies and investigations (e.g., identification and designation of terrorists, terrorist organisations and terrorist support networks)?*

*To what extent are the sanctions or measures applied against natural and legal persons convicted of TF offences effective, proportionate and dissuasive?*

**Fatores Específicos:**

*What are the measures taken to identify, initiate and prioritise TF cases to ensure prompt investigation and action against major threats and to maximise disruption?*

*To what extent and how quickly can competent authorities obtain and access relevant*

*financial intelligence and other information required for TF investigations and prosecutions?*

*What are the underlying considerations for decisions made not to proceed with prosecutions for a TF offence?*

---

*(5) Legal persons and arrangements are prevented from misuse for money laundering or terrorist financing, and information on their beneficial ownership is available to competent authorities without impediments. (6) Financial intelligence and all other relevant information are appropriately used by competent authorities for money laundering and terrorist financing investigations. (7) Money laundering offences and activities are investigated and offenders are prosecuted and subject to effective, proportionate and dissuasive sanctions. (8) Proceeds and instrumentalities of crime are confiscated. (9) Terrorist financing offences and activities are investigated and persons who finance terrorism are prosecuted and subject to effective, proportionate and dissuasive sanctions. (10) Terrorists, terrorist organisations and terrorist financiers are prevented from raising, moving and using funds, and from abusing the NPO sector. (11) Persons and entities involved in the proliferation of weapons of mass destruction are prevented from raising, moving and using funds, consistent with the relevant UNSCRs” (GAFI, 2013, p. 16).*

<sup>85</sup> Aponta-se, também, a que recomendações cada objetivo se refere e nota-se que a avaliação técnica deverá ser levada em consideração, ainda que só como um dos elementos de análise. Nesse caso, são principalmente significativas as Recomendações 5, 30, 31 e 39 e elementos das Recomendações 1, 2, 32, 37 e 40 (GAFI, 2013, p. 115).

*To what extent do the authorities apply specific action plans or strategies to deal with particular TF threats and trends? Is this consistent with the national AML/CTF policies, strategies and risks? (GAFI, 2013a, p. 115)*

Os elementos essenciais são perguntas indispensáveis para as quais os avaliadores devem descobrir respostas. Já os fatores específicos são exemplos de elementos que usualmente fazem parte da consecução dos objetivos imediatos. A análise dos elementos e dos fatores não é passível de ser feita no modelo *checklist*. O GAFI considera fundamental que o contexto de cada país, informado pela avaliação de riscos, seja levado em consideração, limitando, assim, a aplicabilidade de comparações diretas com outros países. O que se propõe é, portanto, uma análise detalhada da capacidade de os Estados entregarem os objetivos pretendidos por aquela organização (GAFI, 2013a, p. 18-19).

Em relação à efetividade dos mecanismos de combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo, os avaliadores deverão julgar se cada objetivo imediato foi alcançado, conferindo, para cada um deles, uma nota, que poderá ser: alto nível de efetividade; substancial nível de efetividade; moderado nível de efetividade; e baixo nível de efetividade (GAFI, 2013a, p. 21).

A análise de efetividade tem como objetivo, também, produzir recomendações sobre o que deve ser feito para aprimorar o sistema existente. Essas recomendações deverão ser realizadas de acordo com o nível de capacidades de cada país e serem específicas o suficiente para guiar a elaboração de plano de ação por parte das autoridades nacionais. Não podem, no entanto, ser rígidas – há, frequentemente, diversas formas para que os objetivos sejam alcançados e conferir flexibilidade às recomendações aumenta as suas chances de serem acolhidas tempestivamente (GAFI, 2013a, p. 21-22).

Para instruir os avaliadores que desempenharam essa função pelo GAFI, ele também divulgou Regras Específicas para o Procedimento de Avaliações da quarta rodada, iniciada em 2014. Alguns detalhes sobre essas regras são importantes para que se compreenda o sistema de avaliações como um todo. O nome oficial das avaliações é *mutual evaluations*, justamente porque os avaliadores são especialistas originários de países membros do GAFI<sup>86</sup>. Indiretamente, por esses avaliadores, os países se avaliam mutuamente – e o avaliador nunca faz parte da equipe que avalia o país de sua nacionalidade. Por isso que o processo tem natureza de revisão por pares (GAFI, 2013b, p. 6).

---

<sup>86</sup> Todos os Estados membros devem oferecer especialistas qualificados para participar, ao menos, de duas avaliações. Dos Estados que têm mais capacidades, espera-se uma contribuição maior.

Cada equipe de avaliação é composta ao menos por quatro indivíduos, todos especialistas nas diversas áreas relevantes, como Direito e Finanças. Esses indivíduos receberão o apoio do Secretariado do GAFI, mas serão eles a realizar a maior parte do trabalho. Essa descentralização do mecanismo de avaliação explica a necessidade do GAFI de oferecer instruções tão claras e específicas sobre como se proceder – tanto na Metodologia, quanto nas regras sobre procedimentos (GAFI, 2013a; GAFI, 2013b). Isso é necessário para garantir um elevado grau de qualidade das avaliações e uniformidade entre elas<sup>87</sup>.

As avaliações começam com uma pesquisa prévia sobre a situação daquele país. Avaliadores recorrerão a documentos, legislações, relatórios anteriores (especialmente o relatório da rodada de avaliação anterior) e questionários preenchidos pelas próprias autoridades nacionais – esse processo é chamado de *desk-based review*. Posteriormente, os avaliadores realizam uma visita ao país para se reunir com autoridades governamentais e membros do setor privado e da sociedade civil e coletar as informações necessárias – trata-se da *on-site visit*. Esse momento oferece a melhor oportunidade para os avaliadores compreenderem todos os detalhes sobre os mecanismos de combate à lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo implementados e verificarem sua efetividade (GAFI, 2013b, p. 7-11).

Em seguida, os avaliadores devem elaborar o relatório final sobre o país – chamado de *Mutual Evaluation Report* (MER). Durante esse processo, há espaço para interlocução entre avaliadores e autoridades daquele país, com objetivo de resolver eventuais discordâncias sobre as conclusões alcançadas e esclarecer últimas dúvidas. O próximo passo é submeter o MER à Plenária do GAFI, onde membros e observadores poderão discutir as principais questões do relatório. Eventualmente, esse relatório é adotado pela Plenária e publicado pelo GAFI.

### 2.3.3 Processo de Acompanhamento e Imposição de Sanções

A Plenária do GAFI é responsável também por decidir sobre o processo de acompanhamento – *follow-up process*. Esse processo tem como objetivo:

- (i) *encourage members' implementation of the FATF Standards;*
- (ii) *provide regular monitoring and up-to-date information on countries' compliance with*

---

<sup>87</sup> A preocupação com a uniformidade dos relatórios é tamanha que ao final da Metodologia há um modelo do relatório a ser preenchido pelos avaliadores.

*the FATF Standards (including the effectiveness of their AML/CTF systems);*  
(iii) *apply sufficient peer pressure and accountability* (GAFI, 2013b, p. 19).

Existem dois possíveis processos de acompanhamento: o regular e o intensificado (*regular e enhanced follow-up*, respectivamente). Além desses processos, todos os países terão que passar um *follow-up assessment* cinco anos após a sua avaliação, quando se realizará uma ampla revisão do progresso realizado durante esse período, com foco específico nas deficiências apontadas pelo MER. Para essa (re)avaliação, haverá também uma visita técnica ao país, além da coleção de informações por outras vias (GAFI, 2013b, p. 20).

O processo de acompanhamento regular é o mínimo ao qual todos os países são submetidos. Esse processo exige que seja apresentado um relatório dois anos e meio depois da avaliação. Esse relatório deverá apontar os avanços realizados pelas autoridades nacionais na resolução dos problemas apontados no MER (GAFI, 2013b, p. 20)

Um país também poderá ser submetido a um processo de acompanhamento intensificado por decisão da Plenária do GAFI. Esse processo implica a exigência de uma maior frequência na apresentação de relatórios de progressos pelo Estado em questão – ele deverá apresentar, à Plenária, relatórios de seu progresso quase anualmente<sup>88</sup>. A decisão sobre colocar um país em acompanhamento intensificado será tomada a partir da análise do MER caso (1) ele receba a nota NC ou PC em oito ou mais recomendações; (2) ele receba a nota NC ou PC em qualquer uma das seguintes recomendações: 3, 5, 10, 11 e 20; (3) ele receba a nota de baixo ou moderado nível de efetividade em relação a sete ou mais objetivo imediatos; ou (4) ele receba a nota de baixo nível de efetividade em relação a quatro ou mais objetivos imediatos (GAFI, 2013b, p. 21).

Submissão ao processo de acompanhamento intensificado também será possível caso, nas discussões sobre um relatório de acompanhamento regular ou de quinto ano, se considere que um número significativo de ações prioritárias não foi adotado tempestivamente ou caso se considere que houve uma redução do nível de *compliance* técnico, levando a nota da avaliação das recomendações 3, 5, 10, 11 ou 20 para NC ou PC (GAFI, 2013b, p. 21).

Estados submetidos ao processo de acompanhamento intensificado devem apresentar um relatório inicial sinalizando a estratégia a ser adotada para resolver os

---

<sup>88</sup> Ocorrem reuniões da Plenária do GAFI três vezes ao ano, em fevereiro, junho e outubro. No acompanhamento intensificado, o Estado deverá apresentar um primeiro relatório na quarta reunião subsequente àquela em que seu MER foi adotado e, posteriormente, mais duas vezes, com intervalos de três reuniões (GAFI, 2013b, p. 20).

problemas apontados. Posteriormente, os relatórios devem se focar em como as medidas adotadas estão contribuindo para melhorar as notas recebidas na avaliação técnica. É possível que as autoridades nacionais requeiram uma progressão do processo de acompanhamento intensificado para o regular, com base nos esforços empreendidos. A Plenária será responsável por tomar essa decisão.

Em casos ainda mais extremos, nos quais se verifica um alto risco para lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo e graves deficiências por parte dos Estados é possível um passo adicional no processo de monitoramento – o encaminhamento para o *International Co-operation Review Group* (ICRG). Esse grupo é composto por quatro sub-grupos regionais – Américas, Ásia/Pacífico, Europa, África/Oriente Médio – dos quais fazem parte apenas os membros efetivos do GAFI. Em relação a cada país, os membros do ICRG da região da qual ele faz parte exercerão a função de intermediários, a fim de incentivar as autoridades relevantes a desenvolverem um plano de ação para resolver as deficiências encontradas no MER.

Antes de detalhar o procedimento empregado pelo ICRG, é interessante compreender a sua origem e, conseqüentemente, a origem da prática de publicação de ‘listas negras’ pelo GAFI.

A partir da pressão desempenhada pelo governo norte-americano, o GAFI desenvolveu, em 2000<sup>89</sup>, um procedimento de avaliação, com critérios e procedimentos específicos, a ser aplicado sobre países e jurisdições<sup>90</sup> suspeitos de não implementar as recomendações referentes à lavagem de dinheiro.<sup>91</sup> O objetivo era “*to secure the adoption by all financial centres of international standards to prevent, detect and punish money laundering, and thereby effectively co-operate internationally in the global fight against money laundering.*” (GAFI, 2006, p. 2). As avaliações, e o acompanhamento posterior, foram realizadas a partir dos sub-grupos, já mencionados, que compõem o ICRG.

Em uma primeira rodada, foram avaliadas 31 jurisdições, sendo 15 destas colocadas na lista de *Non-Cooperative Countries and Territories* (NCCT)<sup>92</sup>. Em 2001,

---

<sup>89</sup> Foi também nesse momento que outros organismos internacionais lançaram listas negras referentes a outras questões financeiras: a OCDE publicou uma lista de paraísos fiscais, cujas práticas prejudicavam a economia mundial e o Fórum de Estabilidade Financeira lançou um relatório classificando os centros de *offshore* internacionais em três níveis de *compliance* com as normas internacionais (Zagaris, 2004, p. 137).

<sup>90</sup> O relatório utiliza o termo jurisdição em atendimento à noção de que para países como Holanda, que possui outras jurisdições como Aruba e Curaçao, essa distinção é relevante já que uma jurisdição poder ter especificidades próprias.

<sup>91</sup> Isoladamente, o GAFI já havia aplicado sanções às Ilhas Seychelles, em 1996, quando esse país adotou legislação considerada vantajosa à lavagem de dinheiro (Hülsse, 2008, p. 461).

<sup>92</sup> Foram listados: Bahamas, Ilhas Cayman, Ilhas Cook, Dominica, Israel, Líbano, Liechtenstein, Ilhas Marshall, Nauru, Niue, Panamá, Filipinas, Rússia, São Cristóvão e Nevis e São Vicente e Granadinas.



outros 16 Estados foram avaliados, e mais oito acrescentados à lista NCCT<sup>93</sup>. Além da aplicação da Recomendação 21<sup>94</sup>, sanções só foram aplicadas a dois Estados – Nauru e Mianmar. Em relação a essa lista, de 23 Estados e jurisdições, não houve mais nenhum acréscimo a partir de 2001, ou seja, não foram realizadas novas rodadas de avaliação com essa finalidade. O desempenho dos listados, no entanto, foi monitorado.

Com a retirada de Mianmar da lista NCCT, em 2006, concluiu-se que o “*NCCT’s exercise has proved to be a very useful and very eficiente tool to improve worldwide implementation of the FATF 40 Recommendations [...]. All reviewed jurisdictions have participated actively and constructively in the process.*” (GAFI, 2006, p. 12). Apesar de discussões sobre o sucesso desse exercício, o que Richard Hülsse (2008, p. 462) concluiu, na linha do que argumenta o presente trabalho, é que “*what started out as a narrative of friendly regulation making “recommendations” has ended up in a rather conventional power story*”.

Levando em conta esse suposto sucesso, questionamentos logo surgiram para tentar explicar o que havia levado o GAFI a abandonar as avaliações e a deixar atualizar a ‘lista negra’, a partir de 2002. Algumas explicações foram ventiladas: restrições materiais e financeiras tornaram impossível que o pequeno secretariado do GAFI administrasse a lista; oposição do novo governo norte-americano, de George W. Bush, a iniciativas multilaterais; a forte oposição de órgãos como FMI e BM a práticas coercitivas como listas de sanções (Hülsse, 2008, p. 462-464). Uma explicação alternativa, que leva em conta questionamentos e críticas que surgiram em decorrência do emprego de instrumento de natureza coercitiva por um órgão de composição restrita, é a de que a iniciativa NCCT estava prejudicando a legitimidade do GAFI.

Seguindo esse argumento, a legitimidade do regime de combate à lavagem de dinheiro seria fundamental para a sua eficiência. Afinal, crenças compartilhadas sobre legitimidade criam um senso de obrigação normativa que ajuda a garantir *compliance* voluntária mesmo com regras e instituições não desejadas (Scharpf, 2009, p. 5). Sem legitimidade, o máximo que o GAFI conseguiria garantir era o cumprimento meramente formal de suas recomendações, ou seja, países adotariam legislações apenas com objetivo

---

<sup>93</sup> Foram listados: Egito, Granada, Guatemala, Hungria, Indonésia, Mianmar, Nigéria e Ucrânia.

<sup>94</sup> “*Financial institutions should give special attention to business relations and transactions with persons, including companies and financial institutions, from countries which do not or insufficiently apply these Recommendations. Whenever these transactions have no apparent economic or visible lawful purpose, their background and purpose should, as far as possible, be examined, the findings established in writing, and be available to help supervisors, auditors and law enforcement agencies.*” (GAFI, 1996).

de saírem do holofote daquele organismo, mas sem nenhum compromisso com a sua efetiva aplicação (Hülse, 2008, p. 468). O retorno dos processos de listagem, *naming and shaming*, à forma de atuação do GAFI aconteceu em 2008, como resultado da reunião da Plenária de fevereiro. Nessa ocasião, foi realizada uma declaração pública de preocupação em relação a 7 países (Uzbequistão, Irã, Paquistão, Turcomenistão, São Tomé e Príncipe e Chipre)<sup>95</sup>.

Oficialmente constituído em 2007, com base naqueles subgrupos, o ICRG passou a divulgar, em 2008 e 2009, declarações públicas sinalizando países com deficiências que não haviam tomado as medidas consideradas necessárias para saná-las. Esse processo se intensificou, a partir de 2010, com o mandato concedido pelo G-20, que determinou: “*We agreed that the FATF should revise and reinvigorate the review process for assessing compliance by jurisdictions with AML/CTF standards, using agreed evaluation reports where available.*” (G-20, 2009). No contexto pós-crise financeira de 2008, buscava-se aprimorar os mecanismos regulatórios do mercado financeiro internacional.

A partir de 2010, o ICRG passa a divulgar dois tipos de relatórios a cada Plenária realizada. No chamado *FATF Public Statement*, são listados (i) os países e jurisdições com graves deficiências demandando a aplicação de contramedidas e (ii) os países e jurisdições que não fizeram progressos suficientes na resolução dessas deficiências, nem se comprometeram a planos de ação, desenvolvidos conjuntamente com o GAFI, para alcançar esse progresso.

Já no *Improving Global AML/CTF Compliance: On-going Process*, são listados os países e jurisdições que possuem graves deficiências, mas que realizaram um compromisso político de alto nível para resolvê-las. Os países dessa segunda lista serão alvo de um acompanhamento frequente pelo GAFI<sup>96</sup>.

Em relação à lista constante no *FATF Public Statement*, aplica-se a Recomendação nº 19 que determina:

*Financial institutions should be required to apply enhanced due diligence measures to business relationships and transactions with natural and legal persons, and financial institutions, from countries for which this is called for by the FATF. The type of enhanced due diligence measures applied should be effective and proportionate to the risks.*

<sup>95</sup> Resultado da reunião da Plenária do GAFI, Paris, 28 fev. 2008. Disponível em: <<http://www.fatf-gafi.org/publications/high-riskandnon-cooperativejurisdictions/documents/fatfstatement-28february2008.html>>. Acesso em 18 dez. 2016.

<sup>96</sup> Para mais informações sobre essas listas e os países que se encontraram ou se encontram nelas, cf. <<http://www.fatf-gafi.org/publications/high-riskandnon-cooperativejurisdictions/>>. Acesso em 18 dez. 2016.

*Countries should be able to apply appropriate countermeasures when called upon to do so by the FATF. Countries should also be able to apply countermeasures independently of any call by the FATF to do so. Such countermeasures should be effective and proportionate to the risks (GAFI, 2012a).*

A Nota Interpretativa à Recomendação nº 19 determina a aplicação, por instituições financeiras, de medidas intensificadas de devida diligência em relação a pessoas e entidades originárias de países indicados pelo GAFI. Exemplos dessas medidas são: obter informação adicional sobre clientes e atualizá-las com maior frequência; obter informação adicional sobre a natureza dos negócios realizados; obter informações sobre a origem dos recursos em questão; obter aprovação de funcionários de maior escalão antes de autorizar transações; monitoramento intensificado da relação de negócios, aumentando o número de pontos de controle (GAFI, 2012a). Em resumo, são medidas que impõem altos custos às pessoas e entidades sujeitas a elas.

A nota aponta, ainda, alguns exemplos de possíveis contramedidas a serem aplicadas pelos próprios Estados, entre as quais podem se destacar: limitação de relações empresariais e transações financeiras com o país, impedir o estabelecimento de subsidiárias ou filiais de instituições financeiras daquele país, impedir que instituições financeiras estabeleçam subsidiárias ou filiais naquele país, exigir que instituições financeiras alterem ou mesmo rompam relações com instituições daquele país e exigir procedimentos intensificados de auditoria externa em relação a grupos financeiros originários nesse país (GAFI, 2012a).

Verificar a capacidade e a disposição de os países adotarem plenamente essa recomendação é fundamental para que se tenha certeza de que as sanções serão devidamente aplicadas, caso decididas pela Plenária. Ao avaliar a implementação dessa recomendação, especificamente, o GAFI exige que

*Financial institutions should be required to apply enhanced due diligence, proportionate to the risks, to business relationships and transactions with natural and legal persons (including financial institutions) from countries for which this is called for by the FATF.*

*Countries should be able to apply countermeasures proportionate to the risks: (a) when called upon to do so by the FATF; and (b) independently of any call by the FATF to do so.*

*Countries should have measures in place to ensure that financial institutions are advised of concerns about weaknesses in the AML/CTF systems of other countries (GAFI, 2013a).*

Para que um país seja retirado do processo de revisão pelo ICRG é necessário que ele tenha atendido às demandas do GAFI e resolvido uma parte significativa das

deficiências apontadas. Antes da retirada, no entanto, o GAFI realiza uma visita técnica ao país para avaliar o status da implementação das Recomendações.

A título de exemplo, é interessante apontar os resultados da última reunião da Plenária do GAFI, realizada em outubro de 2016, sobre o tema. No *FATF Public Statement*, o GAFI listou dois países: a Coreia do Norte e o Irã. Introduziu, no entanto, uma diferença entre eles. Enquanto para a Coreia do Norte sinalizou que não havia nenhum indício de progresso e que deveriam ser aplicadas contramedidas para proteger o sistema financeiro internacional dos riscos que esse país apresentava, para o Irã lembrou o compromisso realizado pelas autoridades nacionais na reunião da Plenária anterior, quando foi indicadora a adoção de um plano de ação para resolver as deficiências. Em relação ao Irã, o GAFI clamou apenas para que os outros países apliquem medidas de devida diligência proporcionais aos riscos que derivam daquele país, com objetivo de evitar contaminação do sistema financeiro internacional<sup>97</sup>.

Já no *Improving Global AML/CTF Compliance: On-going Process*, o GAFI listou oito países: Afeganistão, Bósnia-Herzegovina, Iraque, Laos, Síria, Uganda, Vanuatu e Iêmen. Apontou ainda que um país, a Guiana, em função de avanços empreendidos, não estaria mais sujeito, conforme decisão da Plenária, a esse processo de monitoramento pelo ICRG. Em relação a cada um desses países há um breve relatório sobre os últimos desenvolvimentos, evidenciando que o GAFI, de fato, acompanha de perto esses casos excepcionais<sup>98</sup>.

Da mesma maneira que existe uma gradação nas listagens divulgadas pelo GAFI – e até mesmo dentro de cada lista existem países em diferentes situações – existe uma sequência de medidas que podem ser determinadas pela Plenária, além e dentro dessa diversidade de mecanismos de monitoramento, para incentivar os Estados a resolver deficiências apontadas e sancioná-los por não o fazer. São elas:

- a) *A letter could be sent from the FATF President to the relevant minister(s) in the member jurisdiction drawing attention to the lack of compliance with the FATF Standards.*
- b) *A high-level mission could be arranged to the member jurisdiction to reinforce this message. This mission would meet with Ministers and senior officials.*

<sup>97</sup> O *Public Statement* emitido após a reunião da Plenária do GAFI de outubro de 2016 encontra-se disponível em <<http://www.fatf-gafi.org/publications/high-riskandnon-cooperativejurisdictions/documents/public-statement-october-2016.html>>. Acesso em 18 dez. 2016.

<sup>98</sup> No relatório *Improving Global AML/CTF Compliance: On-going Process* emitido após a reunião da Plenária do GAFI de outubro de 2016 encontra-se disponível em <<http://www.fatf-gafi.org/publications/high-riskandnon-cooperativejurisdictions/documents/fatf-compliance-october-2016.html>>. Acesso em 18 dez. 2016.

- c) *In the context of the application of Recommendation 19 by its members, issuing a formal FATF statement to the effect that the member jurisdiction is insufficiently in compliance with the FATF Standards, and recommending appropriate action, and considering whether additional counter-measures are required.*
- d) *Suspending the jurisdiction's membership of the FATF until the prioritized recommendations have been implemented. Suspension would mean that the country would be considered as a non-member of the FATF for the period of the suspension, would not be able to attend FATF meetings or provide input into FATF processes except for the process to determine whether deficiencies have been adequately addressed*
- e) *Terminate the membership of the jurisdiction* (GAFI, 2013b, p. 21-22).

No capítulo referente aos estudos de caso ficará evidente como esses instrumentos são empregados para efetivar uma crescente pressão sobre autoridades nacionais para que tomem medidas consideradas necessárias pelo GAFI. O custo que essas medidas têm vão muito além do tradicional *name and shame*. Além de demandar a aplicação de contramedidas, por outros países, e exigir que eles adotem medidas intensificadas de devida diligência, no bojo da Recomendação nº 19, essas ações são interpretadas pelo mercado financeiro internacional como sinalizações importantes. Apresentam, portanto, elevados custos para os países que são alvos delas.

Uma das maneiras por meio das quais esses custos se impõem aos Estados alvos de medidas sancionatórias do GAFI é pela reação das agências de *rating* de crédito internacionais – *Moody's*, *Standard & Poor's*, *Fitch*, principalmente. Essas agências conferem notas a devedores, com base no risco avaliado de que eles não paguem as dívidas assumidas. A ideia é de que quanto melhor for a nota, menor a chance de aquele devedor inadimplir com as suas obrigações. Essas avaliações são feitas tanto em relação a Estados, quanto a empresas. No caso das empresas, as notas têm profundos impactos na cotação das suas ações em bolsas de valores, por exemplo.

Quando analisam Estados, no entanto, essas agências se focam nas chances de eles virem a não pagar os títulos de dívidas públicas – como fez a Argentina ao decretar a moratória da dívida pública, em 2001. Avaliam, portanto, diversos aspectos relacionados ao país: estabilidade política, crescimento econômico, ambiente de negócios, entre outros. De maneira geral são considerados os riscos políticos, regulatórios, externos, fiscais e econômicos (Marston, 2014). Existem duas formas pelas quais uma possível ação do GAFI contra um Estado pode aumentar os riscos de se investir naquele país: (i) dentre os riscos externos, é considerada a possibilidade de o país vir a sofrer sanções internacionais; (ii) em relação aos riscos econômicos, já ficou claro que são graves os impactos para bancos e empresas quando sujeitos a medidas intensificadas de devida diligência.

Se, para empresas, o impacto principal se refere ao mercado de ações, para países, a redução da nota do crédito sinaliza a investidores externos que aquele país é arriscado e instável, diminui, assim, os fluxos financeiros. Para compensar os riscos, os governos têm que oferecer maiores incentivos. No caso da dívida pública, os tesouros nacionais são obrigados a oferecer maior remuneração em relação aos títulos de dívida pública colocados em negociação no mercado. Isso aumenta o custo de rolagem da dívida pública, podendo aumentar o déficit público e causar ou agravar uma crise econômica.

Assim, conclui-se que a preocupação com os impactos econômicos das sanções impostas pelo GAFI figura de forma proeminente no processo decisório relativo à implementação, como será visto nos casos analisados.

## 2.4 Síntese

O exercício comparativo realizado neste capítulo tinha alguns objetivos: apresentar de maneira completa como funcionam os mecanismos de fiscalização das diversas normas de combate ao terrorismo, compará-los e evidenciar as potencialidades e deficiências de cada um deles. Pretendeu-se, assim, mostrar que foram feitas escolhas específicas em relação ao desenho institucional de cada um deles e que essas escolhas tiveram e ainda tem profundo impacto na eficácia normativa dos tratados sobre terrorismo, especialmente a Convenção Internacional para a Supressão do Financiamento do Terrorismo, das resoluções adotadas sobre o tema no CSNU e das recomendações adotadas pelo GAFI.

Se, de um lado, os tratados internacionais não contam com mecanismos para fiscalizar a implementação de seus termos, tanto as resoluções do CSNU, quanto as recomendações do GAFI explicitam a existência de mecanismo com essa finalidade. Impõe-se, portanto, a necessidade de analisar como esses mecanismos funcionam. A conclusão a que se pode chegar, com base nessa análise, é que o GAFI desenvolveu um processo de avaliação e fiscalização muito mais avançado do que o CSNU – capaz e disposto a identificar e apontar deficiências nos diversos Estados. No mais, o GAFI demonstrou-se capaz de apontar publicamente Estados *non-compliant*, pressioná-los, por uma variedade de meios, e sancioná-los, quando necessário. Essas diferenças apontam no sentido da maior eficácia normativa das normas adotadas pelo GAFI.

## CAPÍTULO III

### ESTUDOS DE CASO – BRASIL, ARGENTINA, MÉXICO E TURQUIA

O objetivo do presente capítulo é demonstrar como os mecanismos estudados nos capítulos anteriores funcionam na prática, reforçando a hipótese de que os instrumentos de *soft law* têm maior eficácia que os instrumentos de *hard law*, no que concerne normas de combate à lavagem de dinheiro e, principalmente, ao terrorismo. A ideia é verificar como as recomendações do GAFI foram, no Brasil, a força motriz por trás das iniciativas legislativas que geraram as Leis nº 13.170/2015 e 13.260/2016 e como o GAFI pressionou o governo brasileiro para que essas iniciativas fossem tomadas. Os casos de Argentina, México e Turquia também serão apresentados com a finalidade de se evidenciar que esse processo não foi resultado de uma particularidade brasileira. Pelo contrário, ele é indicativo do modo de funcionamento desse regime em todo mundo.

O foco será, portanto, em como o GAFI é responsável por promover a adoção de normas em ordenamentos domésticos a partir tanto do texto de suas recomendações (e demais documentos afetos<sup>99</sup> à sua implementação), quanto dos mecanismos de fiscalização e imposição de sanções.

#### 3.1 Experiência Brasileira

##### 3.1.1 Antecedentes históricos

A questão do terrorismo já encontrava referência em diversos diplomas legislativos antes das alterações trazidas pela Lei nº 13.170 de 2015 e, principalmente, pela Lei nº 13.260 de 2016 – a Lei Antiterrorismo. Não havia, no entanto, tipificação expressa daquele fenômeno, razão pela qual a avaliação realizada pelo GAFI apontou tal problema.

A primeira legislação nacional sobre terrorismo foi o Decreto nº 4.269, de 1921. Esse decreto condenava, em seu artigo 1º, a "prática de crimes tais como o dano, depredação, incêndio, homicídio, com fim de subverter a atual organização social". Os artigos seguintes tratavam da apologia e instigação, do uso de explosivos e a associação para o cometimento de tais crimes, entre outras questões (Fragoso, 1981, p. 90).

---

<sup>99</sup> As Notas Interpretativas, a Metodologia e os Procedimentos.

Apesar de não tratar especificamente do terrorismo, nota-se que a preocupação era, sem dúvida, a ameaça representada por grupos anarquistas que faziam uso de táticas terroristas para alcançar seus objetivos. Essa continuou sendo a preocupação, representada à época pela Intentona Comunista, que guiou a introdução da primeira lei de segurança brasileira, a Lei nº 38 de 1935. Destinada a tratar dos crimes contra a ordem política e social, focava em crimes contra o Estado, a Constituição da República e seus funcionários e nos crimes que perturbassem a paz social e agravassem as lutas entre as classes. Fica claro, no entanto, que ao incriminar, principalmente, a incitação, a instigação, a divulgação e a promoção de determinadas condutas ou ideias, o governo se preocupava em limitar a liberdade de expressão, pensamento e imprensa. Apenas o art. 13 se referia a uma conduta ligada estritamente à prática de atentados terroristas<sup>100</sup>. Essa lei foi, posteriormente, empregada por Getúlio Vargas para empreender perseguição aos opositores do Estado Novo (Fragoso, 1981, p. 90-91).

A redemocratização do país em 1946 significou a derrocada da Lei nº 38 e sua substituição. Quem tomou seu lugar foi a Lei nº 1.802 de 1953, destinada a tratar dos crimes contra o Estado e a ordem política e social. Em seus primeiros artigos, a preocupação é com a proteção do Estado, tanto em face de inimigos externos, quanto em relação a possíveis movimentos golpistas domésticos – a grande preocupação era evitar o restabelecimento de uma ditadura. Buscou-se, também, criminalizar condutas que teriam como objetivo a produção de terror – medo coletivo. É a primeira referência expressa ao terrorismo no ordenamento brasileiro.

Art. 4º Praticar: I - atos destinados a provocar a guerra civil se esta sobrevém em virtude dêles; II - devastação, saque, incêndio, depredação, desordem de modo a causar danos materiais ou a **suscitar terror**, com o fim de atentar contra a segurança do Estado;

Pena: - reclusão de 3 a 8 anos aos cabeças, e de 2 a 6 anos aos demais agentes.

Art. 16. Fabricar, ter sob a sua guarda ou à sua disposição, possuir, importar, exportar, comprar ou vender, trocar, ceder ou emprestar transporte por conta própria ou de outrem, substâncias ou engenhos explosivos ou armas de guerra ou utilizáveis **como instrumento de destruição ou terror**, tudo em quantidade e mais condições indicativas de intenção criminosa.

Pena: - reclusão de 1 a 4 anos. (grifou-se)

Faltava, no entanto, definição do que constituiria terror. Heleno Fragoso (1981, p. 92) assinala que se trata de uma legislação mais moderada, graças à redemocratização e

---

<sup>100</sup> Art. 13 - Fabricar, ter sob sua guarda, possuir, importar ou exportar, comprar ou vender, trocar, ceder, ou emprestar, por conta própria ou de outrem transportar, sem licença da autoridade competente, substâncias ou engenhos explosivos, ou armas utilizáveis como de guerra ou como instrumento de destruição.



à falta de experiência do país com eventos terroristas. Apesar das conturbações políticas pelas quais o país passou com o suicídio de Vargas, não havia notícia de grupos terroristas agindo no país. Mesmo no plano internacional, esse não é um período em que o terrorismo estivesse em destaque.

O momento seguinte da história brasileira é o período da ditadura militar. Incompatível com essa nova realidade, a Lei nº 1.802 foi revogada e substituída pelo Decreto-Lei nº 314 de 1967, já amparado pelos Atos Institucionais nº 2 e 4. Nessa nova legislação, o conceito de "segurança nacional"<sup>101</sup> ganha proeminência, patrocinado pela Escola Superior de Guerra (Fragoso, 1981, p. 95). Além da legislação genericamente restritiva e autoritária, para interesse do presente trabalho, vale destacar o texto do artigo 25 do Decreto-Lei nº 314:

Art. 25. Praticar massacre, devastação, saque, roubo, seqüestro, incêndio ou depredação, atentado pessoal, **ato de sabotagem ou terrorismo**; impedir ou dificultar o funcionamento de serviços essenciais administrados pelo Estado ou mediante concessão ou autorização:  
Pena - reclusão, de 2 a 6 anos.<sup>102</sup> (grifou-se)

A menção a "ato de terrorismo" não vem acompanhada de qualquer definição. Não são elencados elementos que poderiam auxiliar o julgador a identificá-lo, como motivação política ou fins propagandísticos. Pelo contrário, a expressão é elencada como se sua definição fosse tão simples quanto aquela de roubo ou sequestro. A ênfase na ausência de definição para o fenômeno do terrorismo tem como objetivo destacar a dimensão da inovação trazida pela Lei nº 13.260/2016. Não só inovou ao romper com uma longa tradição (ou ausência de tradição na discussão desse fenômeno), como o fez, contra a vontade e interesse de importantes segmentos da classe política brasileira. O que, por sua vez, apenas demonstra o profundo impacto da pressão empregada pelo GAFI.

O seguimento da história foi marcado pelo Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968. Com ele, a ditadura militar se impôs de modo incontestado, pondo fim a inúmeras liberdades e direitos, individuais e coletivos. Logo, seguiu-se uma nova lei de segurança nacional, o Decreto-Lei nº 898 de 1969. Esse novo diploma repete a fórmula

---

<sup>101</sup> Vagamente conceituada como a "garantia da consecução dos objetivos nacionais contra antagonismos, tanto internos como externos" (art. 2 Decreto-Lei nº 314/67).

<sup>102</sup> Posteriormente, esse artigo teria sua redação alterada pelo Decreto-Lei nº 510/69, passando a ler: Art. 25. Praticar devastação, saque, assalto, roubo, seqüestro, incêndio ou depredação; ato de sabotagem ou terrorismo, inclusive contra estabelecimento de crédito ou financiamento, massacre, atentado pessoal; impedir ou dificultar o funcionamento de serviços essenciais, administrados pelo Estado, ou mediante concessão ou autorização.

do anterior, listando uma série de condutas puníveis, entre as quais o ato de terrorismo.<sup>103</sup> A grande diferença em relação àquele é o aumento das penas cominadas (reclusão de 12 a 30 anos, com possibilidade prisão perpétua ou pena de morte, caso do ato resultem mortes).

Cronologicamente, a próxima legislação a fazer referência ao terrorismo foi a Lei nº 6.620 de 1978. Em seu artigo 26<sup>104</sup>, a lei repete a fórmula dos últimos diplomas legislativos, apenas reduzindo as penas para níveis intermediários (entre aquelas cominadas pelo Decreto-Lei nº 314/67 e as previstas pelo Decreto-Lei nº 898/69). Nesse ponto, vale transcrever a crítica de Heleno Fragoso à técnica legislativa empregada nos Decreto-Lei nº 314/67, 510/69, 898/69 e na Lei nº 6.620/78:

[...] não existe uma ação delituosa específica denominada *terrorismo*. Essa expressão se aplica a várias figuras de ilícito penal, que se caracterizam por causar dano considerável a pessoas e coisas, na perspectiva do perigo comum; pela criação real ou potencial de terror ou intimidação, e pela finalidade político-social.

Diante das incertezas doutrinárias e legislativas sobre a noção de terrorismo, que tão bem documentamos em outros pontos deste trabalho, chega a ser absurdo que o legislador, pretendendo formular a moldura legal do delito, se contente com definição legal que se limita a reproduzir o discutido *nomen juris* (Fragoso, 1981, p. 98-99).

O grande risco trazido por essa deficiência é justamente a possibilidade de incriminações vagas de perseguidos políticos. Afinal, nesses casos, o princípio da reserva legal, que serve de garantia e proteção contra arbitrariedades, está sendo violado. A inclusão, no art. 26 da Lei nº 6.620/78, da expressão "com finalidade atentatória à segurança nacional" de nada serve para definir ou restringir aplicação do tipo penal, só deixando claro o objetivo da lei em atingir opositores políticos. A preocupação com a utilização de uma norma legal sobre terrorismo com tipo aberto não é exclusividade do período ditatorial. Ela se repetiria nas discussões sobre a Lei 13.260/2016 – mas não foi suficiente para impedir que o ímpeto da pressão do GAFI levasse a adoção do primeiro diploma normativo de direito penal com uma definição para terrorismo.

### 3.1.2 Cenário Legislativo pré-2015

<sup>103</sup> Art. 28 - Devastar, saquear, assaltar, roubar, sequestrar, incendiar, depredar ou praticar atentado pessoal, ato de massacre, sabotagem ou terrorismo.

<sup>104</sup> Art. 26 - Devastar, saquear, assaltar, roubar, seqüestrar, incendiar, depredar ou praticar atentado pessoal, sabotagem ou terrorismo, com finalidades atentatórias à Segurança Nacional.

A legislação que veio a substituir a Lei nº 6.620 foi a Lei de Segurança Nacional (LSN – Lei nº 7.170 de 1983). No que se refere à menção do terrorismo, ela apresenta os mesmos problemas de diplomas anteriores. Ainda que muitas de suas previsões mais arbitrárias tenham sido expurgadas pela Constituição Federal de 1988, a LSN continua em vigor (Nunes, 2014, p. 269). Em seu artigo 20, prevê:

Art. 20 - Devastar, saquear, extorquir, roubar, seqüestrar, manter em cárcere privado, incendiar, depredar, provocar explosão, praticar atentado pessoal ou **atos de terrorismo**, por inconformismo político ou para obtenção de fundos destinados à manutenção de organizações políticas clandestinas ou subversivas.

Pena: reclusão, de 3 a 10 anos.

Parágrafo único - Se do fato resulta lesão corporal grave, a pena aumenta-se até o dobro; se resulta morte, aumenta-se até o triplo. (grifou-se)

Está presente a exigência de elemento subjetivo "por inconformismo político". Todavia, o grosso da crítica de Fragoso<sup>105</sup> ainda se aplica: ato de terrorismo é listado como se fosse (i) um termo já definido em outra parte da legislação brasileira e/ou; (ii) um termo cuja definição fosse incontestada e óbvia – nenhuma das hipóteses é verdadeira. Não poderia, portanto, servir de base para a persecução penal, sob pena de violar o princípio da legalidade<sup>106</sup> (Moll, 2012, p. 384).

A chegada da Constituição Federal, em 1988, fez pouco para esclarecer o debate acerca da definição do termo "terrorismo". A Carta Maior menciona o termo em dois momentos: (i) indicando o repúdio ao terrorismo como um dos princípios que guiam as relações internacionais do Brasil (art. 4, VIII); e (ii) determinando que o crime de terrorismo seja considerado inafiançável e insuscetível de graça ou anistia (art. 5, XLIII). A Constituição, apesar de mencioná-lo, não o define, deixando essa tarefa para o legislador infraconstitucional<sup>107</sup>.

---

<sup>105</sup> De fato, analisando especificamente essa previsão, Fragoso (1983) assinala: "No art. 20, onde se punem diversas ações heterogêneas, inclusive o terrorismo, encontramos uma das disposições mais defeituosas da lei. A definição do terrorismo apresenta dificuldades técnicas consideráveis, porque não há clara noção doutrinária do que ela significa". O autor chegou a apresentar proposta de redação diversa para o dispositivo, a qual foi rejeitada.

<sup>106</sup> Outro problema é que ao usar a expressão "**ou** atos de terrorismo" (grifou-se), a LSN exclui a possibilidade de que as várias condutas delituosas listadas anteriormente sejam consideradas atos terroristas (Moll, 2012, p. 384).

<sup>107</sup> O qual parece reconhecer isso tardiamente. Foi no âmbito da Comissão Mista para a Consolidação da Legislação Federal e Regulamentação de Dispositivos da Constituição Federal, no período de 2013 e 2014, que intensos esforços para produzir um projeto de lei sobre o tema do terrorismo foram dispensados. Essa comissão tinha como objetivo regulamentar questões que a Constituição havia delegado ao legislador infraconstitucional, mas que haviam permanecido em aberto nos últimos 25 anos, como, além da definição do terrorismo, a regulamentação do direito de greve de servidores públicos. O produto do trabalho dessa comissão foi o PLS 499/2013, que, no entanto, nunca foi aprovado.

O reconhecimento dessa lacuna legislativa levou à apresentação de mais de 20 projetos de lei, na Câmara dos Deputados e no Senado Federal sobre o tema – de acordo com pesquisa realizada nos arquivos eletrônicos de ambas as Casas do Congresso Nacional. O fato de, desde 1988, nenhum deles ter sequer chegado a estágios avançados de tramitação é evidência de como essa é uma questão complexa do ponto técnico e polêmica do ponto de vista político. Ao longo de mais de 20 anos, nenhuma legislação, apesar de diversas proposições terem sido apresentadas, foi aprovada tratando em detalhes do tema do terrorismo – há apenas menções ao fenômeno em algumas normas adotadas, como se evidenciará. Nesse sentido, fica claro que não foi a ratificação de nenhum tratado internacional ou a internalização de nenhuma resolução do Conselho de Segurança que levou as autoridades brasileiras a efetivamente se empenharem para aprovar uma Lei Antiterrorismo. Foi a atuação do GAFI.

Entre os dispositivos infraconstitucionais que fazem referência a terrorismo: (i) a Lei de Crimes Hediondos (Lei nº 8.072 de 1990) equipara o terrorismo a outros crimes hediondos, impondo restrições específicas em termos de cumprimento de pena e prisão cautelar, entre outras questões (art. 2); (ii) a Lei Complementar nº 105 de 2001 prevê a quebra de sigilo bancário em casos de terrorismo (art. 1, §4º, I). Ainda para fins de possibilitar a extradição (art. 77, VII, §3º do Estatuto do Estrangeiro) e impossibilitar a concessão de refúgio (art. 3, III da Lei nº 9.474/97), o terrorismo é mencionado na legislação brasileira.

Caso interessante é o da Lei nº 10.744 de 2003. Extremamente específica, a legislação trata da assunção, pela União, de responsabilidade civil perante terceiros, em caso de atentados terroristas ou atos de guerra contra aeronaves brasileiras. Essa lei, no entanto, traz uma definição para atos terroristas em seu art. 1, §4º: “Entende-se por ato terrorista qualquer ato de uma ou mais pessoas, sendo ou não agentes de um poder soberano, com fins políticos ou terroristas, seja a perda ou dano dele resultante acidental ou intencional”. Claramente, a definição se presta apenas aos propósitos da Lei 10.744/2003 e não pretende tipificar aquela conduta<sup>108</sup>. Ainda assim, a definição se mostra ampla, defeituosa e tautológica, definindo atos terroristas como atos que têm fins terroristas (Moll, 2012, p. 381).

---

<sup>108</sup> Até porque a via escolhida para tanto seria inviável. A Lei nº 10.744/2003 foi, originalmente, a Medida Provisória nº 126/2003 e é sabido que Constituição não permite edição de MP para tratar de direito penal (art. 62, §1º, I, b da Carta Maior).

Outra legislação que também faz referência ao terrorismo, e já na seara da lavagem de dinheiro, é a Lei de Lavagem de Dinheiro. Inicialmente, a Lei nº 9.613 de 1998 listava o terrorismo como um dos crimes antecedentes à lavagem de dinheiro:

Art. 1º Ocultar ou dissimular a natureza, origem, localização, disposição, movimentação ou propriedade de bens, direitos ou valores provenientes, direta ou indiretamente, de crime:

II - de terrorismo;

Pena: reclusão de três a dez anos e multa.

Posteriormente, essa legislação foi alterada pela Lei nº 10.701 de 2003, que alterou o inciso II, dando-lhe a seguinte redação: “II – de terrorismo e seu financiamento”. Essa alteração, realizada pouco depois dos atentados de 11 de setembro, deve ser entendida como consequência da ascensão do tema do financiamento do terrorismo ao nível de prioridade internacional e da adoção das 9 Recomendações Especiais sobre Financiamento do Terrorismo pelo GAFI.

Essas legislações são parte da segunda geração do combate à lavagem de dinheiro<sup>109</sup>. Elas estabelecem um rol taxativo sobre quais eram os crimes antecedentes, elemento essencial do tipo penal ‘lavagem de dinheiro’. O processo de evolução dessa legislação, no entanto, deu conta de eliminar a necessidade desse rol taxativo com objetivo de dar maior eficácia e alcance ao combate da lavagem de dinheiro. A Lei nº 12.683 de 2012 vem justamente nesse sentido de adaptar a legislação brasileira à terceira geração do combate à lavagem de dinheiro, fazendo apenas referência genérica à infração penal como antecedente necessário. Eliminou-se, assim, a menção ao terrorismo e o texto legal passou a ter a seguinte redação: “Art. 1º - Ocultar ou dissimular a natureza, origem, localização, disposição, movimentação ou propriedade de bens, direitos ou valores provenientes, direta ou indiretamente, de infração penal”.

Importante mencionar também, dentro desse cenário legislativo, a internalização de diversos tratados internacionais ratificados pelo Brasil sobre terrorismo. O principal deles é a Convenção Internacional para a Supressão do Financiamento do Terrorismo, promulgada pelo Decreto nº 5.640/2005. Outros que merecem menção são a Convenção Interamericana contra o Terrorismo, promulgada pelo Decreto nº 5.639/2005 e a Convenção Internacional para a Supressão de Atentados Terroristas com Bombas, promulgada pelo Decreto nº 4.394/2002.

---

<sup>109</sup> As legislações de primeira geração fazem referência apenas ao crime de tráfico de entorpecentes como crime antecedente à lavagem de dinheiro.

Já o processo de internalização das resoluções do Conselho de Segurança relativas ao terrorismo segue prática que se estabeleceu ainda na década de 60: as resoluções são internalizadas por meio de decretos executivos do Presidente da República. A primeira resolução a passar por esse procedimento foi a RES/CSNU/232/1966, que tratava da aplicação de sanções ao governo da Rodésia do Sul. Por meio do decreto executivo, se dá publicidade às obrigações que constam na resolução, a qual é traduzida para o português, vinculando toda a administração pública (Leite, 2011, p. 78).

Destacam-se as seguintes resoluções: a RES/CSNU/1267/1999, internalizada pelo Dec. nº. 3.267 de 1999; a RES/CSNU/1373/2001, pelo Dec. nº. 3.976 de 2001; e a RES/CSNU/1540/2004, pelo Dec. nº. 7.722, de 2012. Usualmente, esses decretos são bastante semelhantes. Fundamentam a competência do Presidente da República para editá-los no art. 84, incisos IV e VII da Constituição Federal<sup>110</sup> e a obrigatoriedade dessas resoluções no art. 25 da Carta da ONU<sup>111</sup>. Eles repetem a seguinte fórmula, na maioria dos casos: no art. 1, determinam que as autoridades brasileiras são obrigadas, no âmbito de suas atribuições, a cumprir a resolução e, no art. 2, determinam que o decreto entra em vigor na sua data de publicação.

Esse peculiar processo de internalização é alvo de críticas, inclusive pelo GAFI, como será notado em seguida. Alguns estudiosos apontam para problemas que afetam diretamente o ponto em estudo. Questiona-se, de um lado, que muitas resoluções impõem obrigações que vão além da competência privativa do Presidente da República, como a criminalização de determinadas condutas. Nesse caso, elas não podem ser efetivamente internalizadas sem a participação do Congresso Nacional (Macedo & Pinto, 2011, p. 326). De outro, aponta-se o alijamento do poder legislativo desse processo, que não pode controlar as resoluções ou determinar como elas serão implementadas<sup>112</sup> (Leite, 2011, p. 84).

---

<sup>110</sup> Art. 84 – “Compete privativamente ao Presidente da República: IV – sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para a sua fiel execução; VII – manter relações com Estados estrangeiros e acreditar seus representantes diplomáticos”.

<sup>111</sup> Art. 25 – “Os Membros das Nações Unidas concordam em aceitar e executar as decisões do Conselho de Segurança, de acordo com a presente Carta”. A Carta da ONU, no Brasil, foi promulgada pelo Decreto nº 19.841, de 1945.

<sup>112</sup> Situação diferente do que acontece em relação a muitas organizações internacionais. Quando da ratificação de diversos tratados, como o Estatuto de Roma e Tratado Constitutivo da União das Nações Sul-Americanas, os decretos legislativos correspondentes incluíam previsão de que “Ficam sujeitos à aprovação do Congresso Nacional quaisquer atos que possam resultar em revisão do referido Tratado, bem como quaisquer emendas, protocolos adicionais, acordos executivos ou ajustes complementares que, nos termos do inciso I do art. 49 da Constituição Federal, acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional.”. No caso da ONU, o decreto que promulgou a sua carta constitutiva não continha qualquer disposição nesse sentido, consequência do período autoritário que o Brasil vivia, no final do Estado Novo.

Isso é parte de um problema mais amplo: inexistente regulamentação específica para integração de atos emanados de OIs no ordenamento pátrio. Existem diversos instrumentos de internalização, adotados sem preocupação de sistematização, a partir de uma análise casuística. Isso gera graves consequências, como apontado por Daniela Benjamin (2014, p. 9): “Essa lacuna tende a afetar não só a efetividade dos compromissos assumidos no âmbito da OI, mas a própria solidez da atuação externa do País, sem falar na segurança jurídica perante o direito brasileiro”.

No ponto específico que concerne esse trabalho, fica claro que a efetividade das resoluções do Conselho de Segurança é limitada por esse processo de internalização inespecífico e desatento para as especificidades de cada resolução, que demandam diferentes atos por parte do Estado brasileiro para efetivamente vigorarem. Essa limitação não pode deixar de ser associada às deficiências, previamente apontadas, dos mecanismos de fiscalização da implementação das resoluções do Conselho de Segurança sobre terrorismo.

### 3.1.3 Pressão do GAFI

O Brasil é membro do GAFI desde 2000 e membro do GAFILAT, o Grupo de Ação Financeira da América Latina. O Brasil foi um membro fundador do GAFISUD, Grupo de Ação Financeira da América do Sul, criado em 2000, dentro do propósito do GAFI de expandir seu alcance e utilizar novos membros (Brasil e Argentina, no caso) para atuarem como líderes em suas respectivas regiões. A partir de 2006, ingressaram no GAFISUD diversos países da América Central, levando, em 2014, à mudança de nome para GAFILAT<sup>113</sup>. Assim como o GAFI, o GAFILAT não é uma organização internacional, tradicionalmente compreendida, nem possui personalidade jurídica de direito internacional. Sediado em Buenos Aires, possui apenas personalidade jurídica (e status diplomático) no direito argentino.

Como membro tanto do GAFI, quanto do GAFISUD/GAFILAT, o Brasil passou por três rodadas de avaliação sobre a implementação das recomendações elaboradas pelo GAFI. Já na segunda rodada de avaliações, em 2005, foram apontados alguns problemas

---

Há apenas referência à necessidade de o Congresso autorizar o envio de tropas brasileiras para missões de paz, já na Lei nº 2.953, de 1956 (Leite, 2011, p. 79-84).

<sup>113</sup> O memorando de entendimento referente à criação do GAFISUD/GAFILAT pode ser encontrado em <[http://www.gafilat.org/UserFiles/documentos/es/Memorando\\_Entendimiento\\_GAFILAT\\_2014.pdf](http://www.gafilat.org/UserFiles/documentos/es/Memorando_Entendimiento_GAFILAT_2014.pdf)>. Acesso em 30 dez. 2016.

significativos que permaneceriam um ponto de contenção entre o GAFI e o governo brasileiro. Sinalizou-se que o Brasil “deveria promulgar leis que tipificassem o financiamento do terrorismo [...] e melhorar as medidas legais para que as autoridades possam congelar e confiscar ativos relacionados ao terrorismo e seu financiamento” (GAFISUD, 2004, p. 88-89). Já outros problemas, como a não-ratificação da Convenção para a Supressão do Financiamento do Terrorismo, seriam resolvidos no intervalo entre 2005 e 2010.

A terceira rodada de avaliação ocorreu em 2009/2010 e foi realizada ainda com base nas 40 Recomendações do GAFI, emitidas em 2003, e nas 9 Recomendações Especiais sobre Financiamento do Terrorismo, de 2001<sup>114</sup>. A metodologia empregada na avaliação foi a Metodologia de 2009<sup>115</sup>. Ou seja, os documentos base da avaliação não são aqueles que atualmente regem o processo descrito no capítulo anterior – as diferenças, todavia, são relativamente pequenas, sendo possível utilizá-lo como base.

O *Mutual Evaluation Report* (MER) que descreve a avaliação do Brasil toca em diversos pontos relevantes. O foco do presente estudo é a questão do terrorismo, razão pela qual maior atenção será dispensada aos pontos concernentes a esta questão. Na análise sobre a implementação da Recomendação Especial 2<sup>116</sup>, referente à criminalização do financiamento do terrorismo, a avaliação do GAFI foi de que o Brasil merecia a nota “NC – *non compliant*”, ou seja, a pior nota possível (GAFI, 2010a, p. 44).

O GAFI sinaliza que a menção ao terrorismo, constante na Lei de Segurança Nacional de 1983, não é suficiente para atender aos requisitos daquela recomendação, apesar das referências de autoridades brasileiras. A LSN e, mais especificamente os artigos 20 e 24<sup>117</sup>, tinham como objetivo impedir a derrubada do governo por meio da violência – no contexto do período do regime militar que durou entre 1964 e 1985. Afirma, ainda, que diversas das exigências impostas pela Recomendação Especial 2 não eram atendidas pela LSN:

---

<sup>114</sup> Em 2012, como mencionado, essas recomendações foram reformuladas e reorganizadas, totalizando, 40 recomendações, incluindo tanto as relativas à lavagem de dinheiro, quanto as referentes ao financiamento do terrorismo.

<sup>115</sup> Em 2013, como mencionado, foi elaborada uma nova metodologia, com base nas 40 recomendações de 2012.

<sup>116</sup> “*Each country should criminalise the financing of terrorism, terrorist acts and terrorist organisations. Countries should ensure that such offences are designated as money laundering predicate offences*” (GAFI, 2008).

<sup>117</sup> Art. 24 - Constituir, integrar ou manter organização ilegal de tipo militar, de qualquer forma ou natureza armada ou não, com ou sem fardamento, com finalidade combativa.  
Pena: reclusão, de 2 a 8 anos.



*First, Special Recommendation II requires countries to criminalise, as a stand alone offence, the willful provision or collection of funds with the intention or knowledge that they should be used to carry out a terrorist act. However, neither article 20 nor article 24 criminalises the financing of terrorist acts.*

*Second, Special Recommendation II requires countries to criminalise the willful provision or collection of funds with the intention or knowledge that they should be used by a terrorist organisation for any purpose. For the most part, this aspect is not criminalised although articles 20 and 24 do cover some very limited circumstances in this area. Article 20 criminalises the perpetration of certain violent acts committed for the purpose of acquiring funds intended for maintaining a clandestine or subversive political organisation. However, it does not criminalise the collection (acquisition) of funds through other means (i.e. unrelated to the perpetration of a violent act) or the activity of providing funds to such an organisation, and does not apply to terrorist organisations that cannot be characterised as clandestine or subversive political organisations. Article 24 is similarly limited. It criminalises the activity of maintaining a militarylike illegal organisation, of any kind, armed or not, with or without uniform, with a fighting objective. However, it does not apply to the collection of funds, and does not apply to terrorist organisations that cannot be characterised as —military-like.*

*Third, Special Recommendation II requires countries to criminalise the willful provision or collection of funds with the intention or knowledge that they should be used by an individual terrorist for any purpose. Brazil has not criminalised this aspect (GAFI, 2010a, p. 41).*

O GAFI esclarece ainda que a referência ao art. 29 do Código Penal<sup>118</sup> tampouco satisfaria as exigências daquela recomendação, que demanda a criminalização específica do financiamento do terrorismo. São mencionados, ainda, outros problemas: (i) não haveria, no ordenamento brasileiro, definição suficientemente ampla de “fundos” – os recursos que podem ser utilizados para financiar o terrorismo; (ii) o financiamento não relacionado diretamente à realização de um atentado, como o financiamento de um grupo terrorista de maneira geral ou de um atentado ainda não cometido, não estava relacionado entre os crimes antecedentes à lavagem de dinheiro; (iii) não havia, na legislação, possibilidade de responsabilizar pessoas jurídicas, civil, administrativa ou penalmente pelo financiamento do terrorismo (GAFI, 2010a, p. 42-43).

O GAFI, além da análise de implementação técnica, também realizou um estudo sobre a efetividade dos instrumentos disponíveis no ordenamento brasileiro para combater o financiamento do terrorismo e concluiu inexistir processo ou condenação no Brasil por financiamento do terrorismo. Afirmou também que os dispositivos mencionados pelas autoridades brasileiras, os artigos 20 e 24 da LSN, nunca haviam sido aplicados com esse objetivo e tampouco seriam aplicados futuramente em função do

---

<sup>118</sup> Art. 29 – “Quem, de qualquer modo, concorre para o crime incide nas penas a este cominadas, na medida de sua culpabilidade”.

contexto político específico para o qual foram adotados, da ditadura militar (GAFI, 2010a, p. 43).

Assim, o GAFI fez a seguinte recomendação ao Brasil:

*As a matter of priority, Brazil should create a stand-alone offence to criminalise terrorist financing in accordance with Special Recommendation II. This offence should criminalise the provision or collection of funds (meaning assets of any kind) to carry out terrorist acts, or for use by a terrorist organisation (broadly defined) or an individual terrorist for any purpose. All aspects of terrorist financing should be predicate offences for ML, and the full range of ancillary offences should apply. Civil or administrative liability should be directly applicable to legal persons who commit FT. The offence should also provide adequate sanctions for FT that apply to both natural and legal persons (GAFI, 2010a, p. 43).*

Ainda referente à questão do financiamento do terrorismo, o Brasil também foi considerado “NC” com relação à Recomendação Especial 3<sup>119</sup>, que se refere à efetivação de bloqueio e confisco de bens de pessoas e organizações terroristas listadas pelos comitês competentes do Conselho de Segurança da ONU, conforme determinado por suas resoluções, especialmente a RES/CSNU/1267/1999 (GAFI, 2010a, p. 54).

O problema apontado pelo GAFI foi que o mecanismo de implementação das resoluções do Conselho de Segurança por meio da publicação de um decreto executivo contendo basicamente a sua tradução não era suficiente para lhes dar efetividade no ordenamento interno<sup>120</sup>. Inexistiam procedimentos específicos para realizar o congelamento e confisco de bens a partir da listagem de uma pessoa ou organização pelo CSNU. Assim, era necessário que se iniciasse um inquérito policial ou processo criminal para que fosse expedido um mandado pela autoridade judicial competente – o que contraria a exigência de celeridade constante na Recomendação Especial 3. Isso se tornava um problema ainda maior quando se consideram as deficiências na legislação brasileira, que dificultam o enquadramento das pessoas e organizações listadas nos tipos penais existentes (GAFI, 2010a, p. 54-55).

---

<sup>119</sup> “Each country should implement measures to freeze without delay funds or other assets of terrorists, those who finance terrorism and terrorist organisations in accordance with the United Nations resolutions relating to the prevention and suppression of the financing of terrorist acts. Each country should also adopt and implement measures, including legislative ones, which would enable the competent authorities to seize and confiscate property that is the proceeds of, or used in, or intended or allocated for use in, the financing of terrorism, terrorist acts or terrorist organisations.” (GAFI, 2008)

<sup>120</sup> Apesar disso, como mencionado, esse mecanismo era suficiente para que órgãos da administração pública federal, como o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e o Banco Central, dessem efetividade a algumas medidas previstas nessas resoluções, mediante a imposição de restrições do comércio ou embargo de determinados bens e a imposição de restrições a atividades financeiras com bancos de países-alvos de sanções, respectivamente (Leite, 2011, p. 84-86).

Não existiam tampouco procedimentos para que fossem analisados pedidos de deslistagem ou descongelamento de bens de pessoas ou organizações deslistadas ou medidas para fiscalizar o efetivo cumprimento, por instituições financeiras, por exemplo, de eventuais ordens de congelamento. Em termos de efetividade, o GAFI concluiu que o Brasil nunca congelou ou confiscou bens a partir de determinações realizadas pelo Conselho de Segurança<sup>121</sup>. Recomendou-se, assim, que o Brasil adotasse leis e procedimentos efetivos para realizar o congelamento e o confisco de bens, quando demandado pelo CSNU a partir da listagem de um indivíduo ou organização (GAFI, 2010a, p. 58).

Ao adotar o MER sobre o Brasil, a Plenária do GAFI decidiu, na reunião de junho de 2010, colocá-lo em processo de acompanhamento regular. Dessa maneira, foram apresentados relatórios, pelas autoridades brasileiras, em junho de 2012, junho de 2013 e outubro de 2013. Na reunião da Plenária, de junho de 2014, em virtude da falta de avanços em relação às deficiências inicialmente apontadas, decidiu-se colocar o país em processo de acompanhamento intensificado. A partir desse momento, o Brasil passou a apresentar relatórios em todas as reuniões subsequentes da Plenária<sup>122</sup>.

A escalada da pressão, entre 2010, quando foram verificadas as deficiências, e 2014 pode ser explicada tanto pela ausência de evolução significativa pelo Brasil, quanto pelo aumento do nível de exigências do GAFI, associado a uma maior disposição em fazer uso dos instrumentos que lhe estão disponíveis. Esse ajuste no comportamento do GAFI é explicado pela Procuradora da República Carla Veríssimo, que integra a missão brasileira junto àquele órgão e já participou da avaliação do Canadá, em nome do GAFI:

O que aconteceu foi uma preocupação maior com a escalada do terrorismo a nível mundial. O GAFI passou a ficar mais preocupado com o crescimento do Estado Islâmico e houve um pedido da ONU, uma ação do G20 para que o GAFI ficasse mais atento às questões de financiamento do terrorismo (Veríssimo, 2016).

De fato, as reuniões anuais do G20 passam a ter, em suas declarações finais, menções expressas ao GAFI, fazendo referência e incentivando seu trabalho em relação tanto à lavagem de dinheiro, quanto ao financiamento do terrorismo. 2012 também é um

---

<sup>121</sup> Não há conclusão certa, no entanto, de a que isso se deve: à inexistência de bens dos indivíduos e organizações listadas pelo CSNU no Brasil ou às deficiências do sistema legal nacional (GAFI, 2010a, p. 58).

<sup>122</sup> No total, foram apresentados 11 relatórios pelo Brasil, desde a MER, em 2010, até o presente momento – a última reunião da Plenária aconteceu em outubro de 2016. Todos esses relatórios são sujeitos à análise pelo Plenário, que decide como proceder a partir das informações oferecidas. Foram produzidos *follow-up reports* em: 19 jun. 2012, 18 jun. 2013, 15 out. 2013, 25 jun. 2014, 22 out. 2014, 25 fev. 2015, 10 jun. 2015, 23 out. 2015, 29 jan. 2016, 27 jun. 2016 e 3 out. 2016 (GAFI, 2016a).

ano importante, no sentido de que é quando o mandato do GAFI foi renovado, por mais 8 anos, até 2020. No mais, de fato, um aumento do risco do terrorismo se caracteriza, a partir da ascensão do Estado Islâmico<sup>123</sup>, principalmente de 2014 em diante, com o emprego de novas técnicas ou velhas técnicas sob novas roupagens, como recrutamento de estrangeiros e a venda de petróleo para gerar receitas. Essa ascensão se dá não só mediante conquistas territoriais no Oriente Médio, mas também pela reivindicação de responsabilidade por dezenas de atentados pelo mundo. Está na essência da *risk-based approach* um aumento do nível de exigências quando se percebe um aumento dos riscos – exigências estas que se conformarão à nova ameaça, razão pela qual o GAFI começou a se preocupar, por exemplo, com a questão do recrutamento de estrangeiros para integrar grupos terroristas.

É importante, nesse momento, lembrar que existe uma sequência de medidas que podem ser adotadas, progressivamente, pelo GAFI, para pressionar um Estado a resolver deficiências eventualmente apontadas<sup>124</sup>. Curioso notar como essa sequência foi seguida literalmente no caso brasileiro.

Inicialmente, foi enviada uma carta à Presidente da República em 29 de agosto de 2014. Apesar de o seu conteúdo não estar disponível publicamente, é razoável supor que tenham sido transmitidas as preocupações do GAFI em relação à falta de avanços pelo governo brasileiro na resolução das deficiências encontradas. Essa medida, todavia, não produziu os efeitos desejados. Foi por esse motivo que a Plenária decidiu, nas reuniões de outubro de 2014 e fevereiro de 2015, enviar uma missão ao Brasil para transmitir pessoalmente essas preocupações e obter respostas (GAFI, 2016a).

Durante essa visita, em abril de 2015, o Presidente do GAFI, Roger Wilkins, se encontrou com o Procurador-Geral da República, Rodrigo Janot, com o Presidente da

---

<sup>123</sup> Sobre a história do Estado Islâmico, cf. NAPOLEONI, L. **A fênix islamista: o Estado Islâmico e a reconfiguração do Oriente Médio**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2015.

<sup>124</sup> “a) *A letter could be sent from the FATF President to the relevant minister(s) in the member jurisdiction drawing attention to the lack of compliance with the FATF Standards.*

b) *A high-level mission could be arranged to the member jurisdiction to reinforce this message. This mission would meet with Ministers and senior officials.*

c) *In the context of the application of Recommendation 19 by its members, issuing a formal FATF statement to the effect that the member jurisdiction is insufficiently in compliance with the FATF Standards, and recommending appropriate action, and considering whether additional counter-measures are required.*

d) *Suspending the jurisdiction’s membership of the FATF until the prioritized recommendations have been implemented. Suspension would mean that the country would be considered as a non-member of the FATF for the period of the suspension, would not be able to attend FATF meetings or provide input into FATF processes except for the process to determine whether deficiencies have been adequately addressed*

e) *Terminate the membership of the jurisdiction.*” (GAFI, 2013b, p. 21-22).

Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha, com o Ministro da Justiça, José Eduardo Cardozo e com o Ministro da Fazenda, Joaquim Levy. Essa visita ao país foi amplamente noticiada como uma forma de se pressionar as autoridades brasileiras a tomarem uma atitude rapidamente. Wilkins alertou sobre as consequências de não se adequar às normas internacionais: “podem ser excluídos do sistema internacional de pagamentos, com implicações para seus bancos, empresas e cidadãos” (Valor Econômico, 2015). A importância do tema e a gravidades das medidas a serem adotadas caso o Brasil permanecesse inerte foram transmitidas com sucesso ao Deputado Eduardo Cunha, que afirmou ser “um tema sério e quero que não haja qualquer dúvida sobre nosso comprometimento em solucioná-lo” (Câmara Notícias, 2015).

As consequências da pressão foram rapidamente sentidas. O Procurador-Geral da República, Rodrigo Janot, enviou ofícios para o Ministério da Casa Civil e da Justiça e para a Câmara dos Deputados e o Senado Federal pedindo urgência na aprovação de uma lei que criminalizasse o terrorismo e seu financiamento, de acordo com os padrões internacionais (MPF, 2016). Essa visita foi fundamental para que o problema fosse elevado ao nível mais alto de tomada de decisão, como assinala Vladimir Aras, Procurador da República e Secretário de Cooperação Internacional do Ministério Público Federal: “a visita de um comitê de alto nível ao Brasil levou que essas altas autoridades brasileiras – Procurador-Geral, ministros do Executivo – fossem confrontadas com o problema diretamente” (Aras, 2016).

Foi sinalizada a possibilidade de o Brasil, não adotando legislação sobre o tema, ser alvo de um escalamento que culminaria com a sua expulsão do GAFI. Houve inclusive, sinalização de um prazo para que isso fosse resolvido – a reunião da Plenária do GAFI que ocorreria em outubro de 2015 (Câmara Notícias, 2015). As consequências econômicas desse escalamento também foram extensamente destacadas e ganharam espaço mesmo em veículos de comunicação de massa (Valor Econômico, 2015; Carta Capital, 2015; Bonfim, 2016).

Ficou evidente que a motivação para a tomada de uma iniciativa pelo governo brasileiro era a pressão exercida pelo GAFI e a possibilidade de que sanções aplicadas ao país resultassem em um comprometimento de sua estabilidade econômico-financeira. É o que se depreende tanto das declarações públicas das autoridades envolvidas com essa questão, quanto das entrevistas realizadas com algumas dessas pessoas.

O presidente do COAF, Antonio Gustavo Rodrigues, afirmou que "Seria um constrangimento diplomático. Faríamos parte de um grupo de países com deficiências na

área. Os sistemas financeiros teriam que ter uma atenção maior com as transações financeiras do Brasil, o que significa mais custos e limitações" (Carta Capital, 2015).

Apontou, ainda, a solução necessária para evitar esses problemas:

O Brasil é um país representativo, membro do G-20. Então é até constrangedor estar em uma situação dessas. O que o GAFI está fazendo é cobrar um compromisso que o Brasil fez nas Nações Unidas [...]. Se o Brasil não se mexer, os outros países podem ser chamados a tomar contramedidas, como avisar o seu sistema financeiro que o país não tem lei específica sobre o financiamento do terrorismo e as instituições podem criar restrições (Valor Econômico, 2015).

O diretor de Análise e Fiscalização do COAF, Antônio Carlos Ferreira de Sousa, se manifestou nesse mesmo sentido:

Os fluxos de investimento e comércio começam a ser vistos com um grau de risco diferenciado. É essa preocupação internacional sobre a necessidade de tipificação disso. A consequência na economia real, ou seja, para fazer transações com outros países é que você terá uma percepção de risco diferente. (Haubert & Monteiro, 2015).

Bernardo Mota, diretor de Assuntos Internacionais do COAF e líder da delegação brasileira no GAFI, apontou as consequências:

O problema grande é exatamente nesse caso, o efeito disso vai ser sempre no setor financeiro, que tem uma capilaridade muito grande. Os bancos dizem que não vão fazer negócios. E aí os fluxos diminuem. Se o Brasil tivesse chegado nesse nível – não chegamos – que tivesse esse risco, perderíamos uma série de fluxos financeiros. E aí entra em uma série de outros méritos: agências de classificação de risco colocam isso como variável, porque não é um mercado transparente.

A nossa preocupação eram as finanças. Nós estávamos vivendo uma crise. Se amanhã os bancos parassem de fazer negócio com o Brasil, como é que fica? Você imagina o exportador brasileiro, que exporta para um país e aí o banco daquele país diz que não manda mais dinheiro para banco brasileiro. Como fica para o exportador? Isso tem um impacto imediato (Mota, 2016).

O nível da pressão exercida pelo GAFI sobre o Brasil se traduz em algumas expressões empregadas por autoridades brasileiras como “O GAFI colocou a fâca no nosso pescoço” (Mota, 2016) e “chegou a um ponto que [o Brasil] ficou com corda no pescoço” (Veríssimo, 2016). Informais que sejam, elas deixam claro que foi o temor de que fossem aplicadas sanções que levou o governo a promover iniciativas para solucionar as deficiências apontadas pelo GAFI.

Uma dúvida inevitável que surge frente a essa escalada de pressão é: por que o Brasil não havia tipificado o terrorismo anteriormente? Afinal, a Constituição menciona o fenômeno em 1988, abrindo espaço, quiçá exigindo, regulamentação infraconstitucional e o GAFI identifica, desde 2004, essa deficiência, iniciando, a partir de 2012, uma escalada na pressão para que o Brasil viesse a supri-la.

A resposta completa para essa questão escapa ao âmbito desse trabalho, já que demandaria uma análise pormenorizada das iniciativas anteriores e do ambiente político brasileiro nos últimos 10 anos. Alguns indícios, no entanto, serão apontados com o objetivo, principalmente, de denotar que tal foi a efetividades do mecanismo de fiscalização do GAFI que, mesmo confrontado com todos esses obstáculos, este logrou êxito em promover a adoção pelo Brasil de legislações sobre terrorismo.

A preocupação, principalmente de políticos ligados à partidos de esquerda, era com o emprego de eventual legislação de combate ao terrorismo para criminalizar movimentos sociais – grupos de protestos de rua e movimentos de reivindicação de direitos no campo, como o Movimento dos Sem-Terra (Verissimo, 2016). A definição de terrorismo constitui, na maioria dos casos, tipo penal aberto e, a partir da grave desconfiança que existe em relação às autoridades policiais e judiciárias, surge esse temor que, por sua vez, fez com que os governos dos presidentes Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff, ambos do Partido dos Trabalhadores, adiassem ao máximo tomar qualquer medida na direção pretendida pelo GAFI. Efetivamente atuaram contra iniciativas nesse sentido (Sampaio, 2016).

Associado a isso, terrorismo é uma questão em relação à qual a população brasileira e significativa parte das autoridades nunca se envolveu diretamente. O fato de o Brasil nunca ter sido alvo de grupos terroristas internacionais e de haver múltiplos diagnósticos de que seria pequeno o risco de isso vir a acontecer sempre manteve o assunto distante da agenda pública brasileira (Cunha, 2010, p. 113-114).

Assim, o que se nota é que esses obstáculos foram superados em virtude da atuação do GAFI que manejou uma ameaça tão significativa – a perda de fluxos financeiros internacionais – a ponto de reverter a posição de um governo que, até aquele momento, havia se demonstrado reticente às discussões sobre legislação de terrorismo. De fato, havia previamente se oposto a qualquer proposta no sentido que ele próprio viria a apresentar em meados de 2015.

#### 3.1.4 Processo Legislativo

Em 18 de junho de 2015, a Presidência da República enviou dois projetos de lei para a Câmara dos Deputados. O PL 2020/2016 disciplinava a chamada ação de indisponibilidade bens, direitos ou valores em decorrência de Resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Já o PL 2016, por meio de uma alteração à Lei de

Organização Criminosa (Lei nº 12.850 de 2013), definia organizações terroristas e criminalizava o financiamento do terrorismo. O objetivo desses projetos de lei era resolver as deficiências apontadas pelo GAFI em relação às Recomendações Especiais 2 e 3. Na exposição de motivos tanto do PL 2.020, quanto do PL 2.016 fica clara essa motivação:

**PL 2.020:**

Ademais, observa-se que a obrigação de um país em possuir procedimentos dessa espécie decorre das Recomendações nºs 6 e 7 do Grupo de Ação Financeira (GAFI) - entidade intergovernamental criada em 1989, que tem a função de definir padrões e implementar as medidas legais, regulatórias e operacionais para combater a lavagem de dinheiro, o financiamento ao terrorismo e o financiamento da proliferação e outras ameaças à integridade do sistema financeiro internacional relacionadas a esses crimes.

**PL 2.016:**

Outrossim, tipifica-se a conduta do financiamento do terrorismo, seja daquele que o faz para uma ação determinada seja daquele que financia uma pessoa ou grupo de forma genérica, sem esperar que ele realize de imediato uma ação, mas que saiba que essas condutas são por eles corriqueiramente praticadas, cumprindo com isso diversos acordos internacionais firmados pelo Brasil principalmente em relação a organismos como o do Grupo de Ação Financeira (GAFI), entidade governamental criada em 1989, que tem a função de definir padrões e implementar as medidas legais, regulatórias e operacionais para combater a lavagem de dinheiro e o financiamento ao terrorismo e o financiamento da proliferação e outras ameaças à integridade do sistema financeiro internacional relacionadas a esses crimes.

O fato de o próprio Ministro da Fazenda, Joaquim Levy, ter assinado ambos os projetos de lei chama atenção e evidencia como a preocupação com a situação econômico-financeira foi o que motivou a iniciativa. Em se tratando de matéria penal, usualmente, quem costuma assinar os projetos de lei enviados pela Presidência é o Ministro da Justiça.

Implementar as recomendações do GAFI, conforme orientações apontadas pelos avaliadores no MER, foi o principal objetivo da apresentação de ambos os projetos de lei. A ratificação anterior de outros tratados internacionais sobre temas correlatos – e a consequente necessidade de implementá-los –, embora forneça arcabouço jurídico e alguma legitimidade, não foi o motor da iniciativa da Presidente Dilma Rousseff ao submeter esses projetos ao Congresso. Na realidade, a Convenção para a Supressão do Financiamento ao Terrorismo não é sequer mencionada em ambos os PLs. Tendo sido ratificada em 2005, parece que não ter tido grande impacto nas iniciativas e nas discussões sob estudo.

A preocupação com o prazo concedido pelo GAFI também fica evidente. Em relação a ambos os projetos, foi requerida, pela Presidente, a urgência constitucional na



tramitação, conforme prevista no art. 64, §1º da Constituição Federal<sup>125</sup>. Projetos com urgência constitucional devem ser apreciados pela Câmara e pelo Senado no prazo de quarenta e cinco dias. Caso isso não ocorra, a pauta da Casa legislativa fica trancada até que se vote o projeto<sup>126</sup>. Não bastasse a urgência constitucional, ambos os projetos tramitaram na Câmara dos Deputados em regime de urgência, previsto no art. 152 e seguintes do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD). De acordo com esse regime, os projetos de lei não tiveram tramitação regular pelas comissões especializadas, mas sim, a indicação de um relator para o plenário<sup>127</sup>, o qual proferiu parecer em nome das comissões consideradas competentes<sup>128</sup> – o relator de ambos os projetos foi o Deputado Arthur de Oliveira Maia.

Já no Senado Federal, a tramitação de ambos os projetos também seguiu regimento específico para a tramitação de projetos de lei com urgência constitucional. Por exemplo, o PL 2.020 (numerado no Senado como PLC 95/2015), embora tenha passado pelas comissões da Casa, não teve parecer votado na CCJC, tendo sido proferido parecer diretamente ao plenário em substituição àquela comissão, como previsto pelos art. 122, II, b; art. 172, II, d; art. 353, p.u; e art. 375 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF).<sup>129</sup>

---

<sup>125</sup> Art. 64, §1º - O Presidente da República poderá solicitar urgência para a apreciação de projetos de sua iniciativa.

<sup>126</sup> Art. 64, §2º - Se, no caso do §1º, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal não se manifestarem sobre a proposição, cada qual sucessivamente, em até quarenta e cinco dias, sobrestar-se-ão todas as demais deliberações legislativas da respectiva Casa, com exceção das que tenham prazo constitucional determinado, até que se ultime a votação.

<sup>127</sup> RICD, Art. 157. Aprovado o requerimento de urgência, entrará a matéria em discussão na sessão imediata, ocupando o primeiro lugar na Ordem do Dia. § 1º Se não houver parecer, e a Comissão ou Comissões que tiverem de opinar sobre a matéria não se julgarem habilitadas a emitir-lo na referida sessão, poderão solicitar, para isso, prazo conjunto não excedente de duas sessões, que lhes será concedido pelo Presidente e comunicado ao Plenário, observando-se o que prescreve o art. 49. § 2º Findo o prazo concedido, a proposição será incluída na Ordem do Dia para imediata discussão e votação, com parecer ou sem ele. Anunciada a discussão, sem parecer de qualquer Comissão, o Presidente designará Relator que o dará verbalmente no decorrer da sessão, ou na sessão seguinte, a seu pedido. § 3º Na discussão e no encaminhamento de votação de proposição em regime de urgência, só o Autor, o Relator e Deputados inscritos poderão usar da palavra, e por metade do prazo previsto para matérias em tramitação normal, alternando-se, quanto possível, os oradores favoráveis e contrários. Após falarem seis Deputados, encerrar-se-ão, a requerimento da maioria absoluta da composição da Câmara, ou de Líderes que representem esse número, a discussão e o encaminhamento da votação. § 4º Encerrada a discussão com emendas, serão elas imediatamente distribuídas às Comissões respectivas e mandadas a publicar. As Comissões têm prazo de uma sessão, a contar do recebimento das emendas, para emitir parecer, o qual pode ser dado verbalmente, por motivo justificado. § 5º A realização de diligência nos projetos em regime de urgência não implica dilação dos prazos para sua apreciação.

<sup>128</sup> O PL 2.020/2016 foi distribuído, inicialmente, às Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania e Relações Exteriores e Defesa. O PL 2.016/2016 foi distribuído, inicialmente às Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania, Relações Exteriores e Defesa e Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado.

<sup>129</sup> RISF, Art. 122. **Perante as comissões, poderão apresentar emendas:** I – qualquer de seus membros, em todos os casos; II – qualquer Senador: a) aos projetos de código; b) **aos projetos de iniciativa do Presidente da República com tramitação urgente (Const., art. 64, § 1º)**;

Da mesma forma, a decisão de se enviar um projeto de lei pelo Executivo, especialmente no que se referia à tipificação do terrorismo e do financiamento do terrorismo, ao invés de patrocinar um dos muitos projetos de lei<sup>130</sup> que já se encontravam em tramitação no Congresso também pode ser entendida como uma forma de sinalizar ao GAFI um comprometimento efetivo do governo. É o que afirma Gabriel Sampaio, Secretário de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça, em 2015, e um dos responsáveis pela elaboração do PL 2016:

Como a pressão se dirigia ao Estado brasileiro, e se dirigia com uma intensidade muito forte diante, inclusive, da iminência dos grandes eventos, enfim, o momento em que o país, no caso das Olimpíadas, se tornaria internacionalmente visível, com a presença de delegações do mundo inteiro, isso reforçou a necessidade de um compromisso mais efetivo pelo Estado brasileiro. Como na tramitação legislativa se remonta a projetos que tramitam desde 2001, exigia-se um compromisso que não se restringisse a tramitação de projetos já existentes e que fosse efetivamente cumprido por meio de uma legislação que no interim de sua tramitação, o governo brasileiro fosse mais efetivo em manifestar o seu compromisso com a aprovação do projeto, foi daí, então, que surgiu como saída o encaminhamento do PL pelo Poder Executivo que acabou sendo até um projeto com urgência constitucional (Sampaio, 2016).

---

**Art. 172. A inclusão em Ordem do Dia de proposição em rito normal, sem que esteja instruída com pareceres das comissões a que houver sido distribuída, só é admissível nas seguintes hipóteses: II – por ato do Presidente, quando se tratar: d) de projetos com prazo, se faltarem vinte dias para o seu término.**

Art. 353. São consideradas em **regime de urgência, independentemente de requerimento**: I – com a tramitação prevista para o caso do art. 336, I, matéria que tenha por fim: a) autorizar o Presidente da República a declarar guerra, a celebrar a paz, a permitir que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente (Const., art. 49, II); 44 b) aprovar o estado de defesa e a intervenção federal; autorizar o estado de sítio ou suspender qualquer dessas medidas (Const., art. 49, IV); II – com a tramitação prevista para o caso do art. 336, II, a matéria que objetive autorização para o Presidente e o Vice-Presidente da República se ausentarem do País (Const., art. 49, III). **Parágrafo único. Terão, ainda, a tramitação prevista para o caso do art. 336, II, independentemente de requerimento, as proposições sujeitas a prazo, quando faltarem dez dias para o término desse prazo.**

Art. 375. Nos projetos de lei de iniciativa do Presidente da República, quando sujeitos à tramitação urgente (Const., art. 64, § 1o) e nos casos de apreciação de atos de outorga ou renovação de concessão, permissão ou autorização para serviço de radiodifusão sonora e de sons e imagens (Const., art. 223, § 2o), proceder-se-á da seguinte forma: I – o projeto será lido no Período do Expediente e distribuído às comissões competentes, somente podendo receber emendas na primeira comissão constante do despacho, pelo prazo de cinco dias; II – o projeto será apreciado, simultaneamente, pelas comissões, sendo feitas tantas autuações quantas forem necessárias; III – as comissões deverão apresentar os pareceres até o vigésimo quinto dia contado do recebimento do projeto no Senado; IV – publicado o parecer em avulso eletrônico, decorrido o interstício regimental, o projeto será incluído em Ordem do Dia; V – **não sendo emitidos os pareceres no prazo fixado no inciso III, aplicar-se-á o disposto no art. 172, II, d**; VI – o adiamento de discussão ou de votação não poderá ser aceito por prazo superior a vinte e quatro horas; VII – a redação final das emendas deverá ser apresentada em plenário no prazo máximo de quarenta e oito horas após a votação da matéria; VIII – esgotado o prazo de quarenta e cinco dias contado do recebimento do projeto sem que se tenha concluída a votação, deverá ele ser incluído em Ordem do Dia, sobrestando-se a deliberação sobre as demais matérias, até que se ultime a sua votação (Const., art. 64, § 2º). (grifou-se)

<sup>130</sup> Como mencionado, um levantamento apontou a existência de mais de 20 projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional sobre o tema. Alguns eram, de fato, propostas mais avançadas como o PLS 236, referente ao novo Código Penal, e o PLS 44, de autoria do Senador Romero Jucá, que tinha como origem o trabalho da Comissão Mista para Regulamentação da Constituição e Consolidação da Legislação Federal.

Em virtude dessa tramitação acelerada, o PL 2.020/2016 foi aprovado pela Câmara, em 4 de agosto de 2015, e pelo Senado, com alterações, em 29 de setembro de 2015. Tendo sido alterado, retornou à Câmara, que rejeitou as emendas do Senado, em 6 de outubro de 2015, indo à sanção presidencial. Em 16 de outubro foi promulgada a Lei 13.170. No total, o processo legislativo durou menos de quatro meses, certamente com objetivo de atender às determinações do GAFI e evitar sanções.

A tramitação do PL 2.016/2016, no entanto, foi mais lenta. Tratava-se, afinal, de tema mais polêmico – a tipificação do terrorismo –, e foi alvo de profundas alterações no Congresso Nacional. Em razão da demora em se aprovar uma lei efetivamente criminalizando o financiamento do terrorismo, o GAFI continuou a exercer pressão sobre o Brasil. Na reunião da Plenária do GAFI, em fevereiro de 2016, foi decidido que seria feita uma declaração pública sobre a situação do Brasil:

*The FATF is deeply concerned by Brazil's continued failure to remedy the serious deficiencies identified in its third mutual evaluation report adopted in June 2010. Brazil has not criminalised terrorist financing since 2004 when Brazil's second mutual evaluation report was adopted. While we welcome progress by Brazil on the freezing of terrorist assets, further improvements are required to fully satisfy the FATF standards.*

*The FATF now calls on Brazil to fulfil its FATF membership commitment by enacting counter terrorist financing legislation that adequately addresses these shortcomings in line with the FATF Recommendations. If adequate legislation has not been enacted by the next FATF Plenary (20 June 2016), the FATF will consider the next steps in the follow-up process*<sup>131</sup>.

O que se afirmou nessa reunião foi que a decisão de se emitir uma declaração pública em relação ao Brasil já havia sido adiada em relação à Plenária realizada em outubro de 2015. Àquele momento, o PL 2.016 havia voltado à Câmara dos Deputados após aprovação com alterações no Senado Federal, o que representava um novo atraso.

Importante esclarecer que essa declaração pública e as seguintes não implicam na aplicação da Recomendação nº 19 em relação ao Brasil, ou seja, na determinação de que outros países devem adotar contramedidas ou implementar devida diligência intensificada em relação a empresas e indivíduos brasileiros. É, na realidade, uma forma de *name and shame* o Brasil por suas deficiências e pela omissão das autoridades governamentais em resolvê-las. É um passo anterior à aplicação daquela recomendação, ainda que não previsto expressamente nas Regras de Procedimento do GAFI. Denota-se, assim, que,

---

<sup>131</sup> Resultados da Reunião da Plenária do GAFI, Paris, 17-19 fevereiro de 2016. Disponível em: <<http://www.fatf-gafi.org/countries/a-c/brazil/documents/outcomes-plenary-february-2016.html>>. Acesso em 04 dez. 2016.

apesar da abundância de normas detalhadas, subsiste um espaço de flexibilidade no processo decisório do GAFI.

Mesmo após a promulgação da Lei Antiterrorismo, a Lei nº 13.260, em 16 de março de 2016, uma nova declaração pública em relação ao Brasil foi emitida após a Plenária de Junho de 2016:

*In February 2016, the Financial Action Task Force (FATF), the international standard-setter for combating money laundering, the financing of terrorism and proliferation of weapons of mass destruction, released a statement conveying its deep concerns about Brazil's continued failure to remedy the serious deficiencies identified in its third mutual evaluation report adopted in June 2010. Brazil had not criminalised terrorist financing since 2004 when Brazil's second mutual evaluation report was adopted. And while the FATF welcomed progress by Brazil on the freezing of terrorist assets, further improvements were required to fully satisfy the FATF standards. The FATF called on Brazil to fulfil its FATF membership commitment by enacting counter terrorist financing legislation that would adequately address these shortcomings in line with the FATF Recommendations. If adequate legislation would not be enacted by this FATF Plenary, the FATF would consider the next steps in the follow-up process.*

***Since February 2016, Brazil has taken significant steps towards improving its counter-terrorism (CTF) regime by enacting a law on the criminalisation of terrorist financing. The FATF welcomes this significant step made by Brazil, which improves the country's compliance with the international standards. As a consequence, the FATF has decided not to consider the next steps in the follow-up process.***

*In spite of this positive step, there still remain a number of shortcomings in the Brazilian counter-terrorist financing regime. Brazil must address these shortcomings in order to reach a satisfactory level of compliance with the FATF standards<sup>132</sup>. (grifou-se)*

O projeto de lei enviado pela Presidência continuava a tradição de seguir uma rota indireta para se definir o terrorismo, dessa vez por meio de uma alteração à Lei de Organizações Criminosas. Sobre esse projeto, Bernardo Mota deixou claro, inclusive, que havia um processo de acompanhamento junto ao GAFI, para certificar-se de que o texto apresentado seria adequado. Em relação ao texto apresentado, afirmou que “Mas fazíamos sempre consultas com o GAFI que sinalizou que não era a melhor forma [porque] ficava muito vago<sup>133</sup>” (Mota, 2016).

A legislação adotada pelo Brasil em março de 2016 representou, de fato, um momento único na história do país. Enquanto o PL enviado pela Presidência continuava a tradição de seguir uma rota indireta para se definir o terrorismo, por meio de uma

<sup>132</sup> Resultados da Reunião da Plenária do GAFI, Busan, 22-24 jun. 2016. Disponível em: <<http://www.fatf-gafi.org/countries/a-c/austria/documents/plenary-outcomes-june-2016.html#Brazil>>. Acesso em 04 dez. 2016.

<sup>133</sup> Essa vagueza inicial se devia a recalcitrâncias, por parte de integrantes do governo, em aprovar uma lei ampla sobre terrorismo que pudesse ser instrumentalizada para criminalizar movimentos sociais e manifestantes.

alteração à Lei de Organizações Criminosas, a Lei Antiterrorismo, como promulgada, o definia de maneira direta e inequívoca. Prevê a Lei 13.260, em seu art. 2:

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

Em outros artigos, trata das questões consideradas prioritárias pelo GAFI, como a criminalização da própria participação em uma organização terrorista (art. 3) e o recrutamento de indivíduos para integrar organizações terroristas internacionais e participar de atentados terroristas (art. 5, § 1º). No art. 6 prevê o crime de financiamento ao terrorismo:

Receber, prover, oferecer, obter, guardar, manter em depósito, solicitar, investir, de qualquer modo, direta ou indiretamente, recursos, ativos, bens, direitos, valores ou serviços de qualquer natureza, para o planejamento, a preparação ou a execução dos crimes previstos nesta Lei.  
Pena – reclusão, de quinze a trinta anos

Além de tipificar essas condutas, a Lei Antiterrorismo dispõe sobre questões referentes aos meios investigatórios disponíveis para as autoridades policiais, sobre a distribuição de competências (à Justiça Federal) para o julgamento de causas relacionadas e sobre questões processuais e de execução da pena.

Levando em consideração que essa legislação acabara de ser adotada, o GAFI ainda não avaliou a sua adequação em relação aos preceitos exigidos e já mencionados. Avaliou, no entanto, a Lei 13.170/2015. É, por esse motivo que, no resultado da reunião da Plenária de junho de 2016, afirmou-se que permaneceram algumas deficiências em relação à legislação sobre financiamento do terrorismo. Na reunião da Plenária de outubro de 2016, essa análise foi feita de maneira detalhada.

Foram notados alguns pontos problemáticos em relação àquela legislação: (i) ausência de uma proibição geral, aplicável a indivíduos e entidades brasileiras, em relação ao fornecimento de fundos, de qualquer natureza, a indivíduos envolvidos na comissão de atentados terroristas ou a entidades relacionadas a estes indivíduos; (ii) ausência de designação de uma autoridade para processar pedidos de cooperação internacional; (iii) ausência de mecanismo doméstico para designar pessoas para serem alvos do regime de sanções do CSNU; (iv) ausência de um mecanismo para efetivamente comunicar ações de congelamento de bens; (v) ausência de orientações e regulamentos em nível infralegal; (vi) necessidade de aprimoramento dos mecanismos de deslistagem domésticos; (vii) necessidade de maior esclarecimento sobre quais despesas estariam incluídas na exceção

destinada a garantir às pessoas listadas o mínimo para subsistência<sup>134</sup>; (viii) a necessidade de um mecanismo para monitorar a implementação das resoluções do CSNU. Além disso, notou-se com preocupação a demora habitual no processo de internalização das resoluções do CSNU, de acordo com aquele mecanismo tradicional de publicação de Decreto Executivo (GAFI, 2016b).

Essas deficiências foram encontradas a partir do cruzamento da legislação brasileira com as normas do GAFI – Recomendação Especial 3, notas interpretativas correspondentes e requisitos previstos na metodologia. Foi em função desses problemas que, na reunião da Plenária de outubro de 2016, foi emitida nova declaração referente ao Brasil:

*[...] On 16 March 2016, Law 13.260 was enacted to criminalise terrorism and terrorist financing [1] and “deal with investigative and procedural provisions and to reformulate the concept of a terrorist organization” and which covered most of the elements of former SR.II, thereby addressing that Recommendation sufficiently (with minor deficiencies). The FATF welcomed that important development and decided not to consider the next steps in the follow-up process.*

*Since June 2016, Brazil has taken additional steps towards improving its counter-terrorism financing (CTF) regime by preparing several ordinances which would in principle contribute to fully implementing UNSCRs 1267 and 1373. These however, are yet to be enacted.*

***There still remain a number of shortcomings that Brazil must address in order to reach a satisfactory level of compliance with the FATF standards. If sufficient progress is not made by February 2017, the FATF will consider taking other measures, including issuing another Public Statement.***

*[1] Among the provisions included in the new law, article 5, paragraph 1 establishes penalties to the agents, who with the purpose of practicing acts of terrorism, recruit, organize, carry or equip individuals traveling to a country other than that of their residence or nationality. This is an important provision in line with UNSCR 2178 (2014).<sup>135</sup> (grifou-se)*

Apesar de o GAFI ainda não ter realizado uma análise efetiva da Lei Antiterrorismo, de maneira que não se pode apontar as suas eventuais deficiências, a forma como o PL 2016/2015 foi redigido já deixa evidente a preocupação do governo brasileiro em atender as exigências daquele órgão. É fácil rastrear nos requisitos destacados no capítulo anterior (tabela 01) a origem dos dispositivos daquele projeto de lei.

<sup>134</sup> Art. 1 § 3º - “Os recursos declarados indisponíveis poderão ser parcialmente liberados para o pagamento de despesas pessoais necessárias à subsistência do interessado e de sua família, para a garantia dos direitos individuais assegurados pela Constituição Federal ou para o cumprimento de disposições previstas em resoluções do CSNU”.

<sup>135</sup> Resultados da Reunião da Plenária do GAFI, Paris, 19-21 out. 2016. Disponível em: <<http://www.fatf-gafi.org/countries/a-c/brazil/documents/outcomes-plenary-october-2016.html#Brazil>>. Acesso em 04 dez. 2016.

Por exemplo, exige-se, como mencionado, que a criminalização do financiamento do terrorismo seja ampla o suficiente para incluir pessoas que financiem, direta ou indiretamente, atentados terroristas e organizações terroristas, ainda que não seja possível vincular o financiamento a um atentado específico. Demanda também que esses fundos possam ter origem lícita ou ilícita e que o tipo seja aplicável mesmo a pessoas que cometeram o crime em um país diferente daquele onde a organização terrorista está localizada ou onde o atentado foi praticado (GAFI, 2013, p. 30-31). O PL 2.016/2015 previa:

Oferecer, receber, obter, guardar, manter em depósito, solicitar, investir ou de qualquer modo contribuir para a obtenção de ativos, bens ou recursos financeiros, com a finalidade de financiar, custear, diretamente ou indiretamente:

I - a prática de atos previstos nos art. 2º-A ou art. 2º-B, ainda que cometidos fora do território nacional;

II - pessoa física ou jurídica, grupo de pessoas, associação criminosa, organização criminosa, ou organização terrorista que tenha como atividade principal ou secundária, mesmo em caráter eventual, a prática de atos previstos nos art. 2º-A ou art. 2º-B.

Pena - reclusão, de 8 a 12 anos, e multa, sem prejuízo das penas correspondentes às demais infrações penais praticadas.

De forma semelhante, uma preocupação recente do GAFI é com o recrutamento de estrangeiros para realizar atentados terroristas ou para integrar organizações terroristas<sup>136</sup> - em virtude, principalmente, do emprego dessa tática pelo Estado Islâmico. Essa preocupação, que sequer é mencionada na Convenção para a Supressão do Financiamento do Terrorismo, por exemplo, encontrou guarida no PL 2016, o qual previa:

Promover, constituir ou integrar, pessoalmente ou por interposta pessoa, organização terrorista.

Pena - reclusão, de 8 a 12 anos, e multa, sem prejuízo das penas correspondentes às demais infrações penais praticadas.

Parágrafo único. Incorre nas mesmas penas o agente que, com o propósito de praticar as condutas previstas no caput: I - recrutar, organizar, transportar ou municiar indivíduos que viajem para país distinto daquele de sua residência ou nacionalidade; ou II - fornecer ou receber treinamento em país distinto daquele de sua residência ou nacionalidade.

É possível afirmar que as resoluções do Conselho de Segurança servem apenas como base normativa em que as Recomendações do GAFI se assentam. Como notado, o próprio Conselho de Segurança direciona o GAFI a tratar desse assunto – e não se pode ignorar que a maioria dos países membros do CSNU, especialmente os permanentes, também o são do GAFI. No entanto, não foram as resoluções do Conselho de Segurança

---

<sup>136</sup> “TF offences should include financing the travel of individuals who travel to a State other than their States of residence or nationality for the purpose of the perpetration, planning, or preparation of, or participation in, terrorist acts or the providing or receiving of terrorist training.” (GAFI, 2013, p. 30-31)

ou a atuação de seus mecanismos de fiscalização que levaram o Estado brasileiro a efetivamente agir.

Algumas das resoluções do CSNU que tratam especificamente desse ponto já passaram por processo de internalização no Brasil. Se a RES/CSNU/2178/2014 foi inserida no ordenamento brasileiro pelo Dec. nº 8.530/2015 e a RES/CSNU/2253/2015 pelo Dec. nº 8.799/2016, questiona-se, entretanto, o que efetivamente mudou no plano doméstico a partir dessa internalização.

Ambas as resoluções instam os Estados a reprimir o recrutamento de terroristas em seus territórios e impedir seu trânsito em destino de campos de treinamento ou zonas de conflito. Foi, no entanto, apenas a partir do processo desencadeado pelo GAFI – e a linha temporal suporta essa afirmação – que foi introduzido um dispositivo efetivamente criminalizando o recrutamento de terroristas (art. 5, Lei 13.260/2016). A internalização das resoluções do CSNU parece mais um exercício diplomático do que propriamente de inovação na ordem jurídica doméstica – em função das limitações já mencionadas<sup>137</sup>.

Fica claro, por essa via de análise, também, que implementar efetivamente as Recomendações do GAFI foi o principal motivo pelo qual as leis 13.170/2015 e 13.260/2016 foram adotadas. Tanto os tratados internacionais previamente ratificados, quanto as resoluções do CSNU servem, sem dúvida, de base jurídica para as Recomendações, que, todavia, vão muito além deles e são dotadas de um mecanismo de fiscalização aprimorado e efetivo. Não são as normas de *hard law* as responsáveis pelas inovações no ordenamento jurídico brasileiro, mas sim as de *soft law*.

Existem alguns elementos particulares à realidade brasileira que poderiam ser considerados como justificativas para a iniciativa legislativa em estudo. A apresentação dos casos de outros países em que situações semelhantes se repetiram pretende afastar essa linha de argumentação, deixando claro que se trata de uma questão sistêmica.

Ainda assim, é possível reconhecer que certas particularidades do contexto brasileiro participaram da conjuntura de fatores que contribuíram para o processo descrito. Uma dessas particularidades se refere exatamente à recepção, pelo Brasil, de grandes eventos. Desde 2007, o país foi palco de uma série de importantes eventos que chamaram a atenção do mundo e, conseqüentemente, geraram preocupações com relação à ocorrência de atentados terroristas: os Jogos Pan-Americanos do Rio (2007), os Jogos

---

<sup>137</sup> Isso muda, no entanto, no que se refere às resoluções referentes a sanções, já que o art. 4º da Lei 13.170/2015 coloca a incorporação da resolução como elemento anterior essencial ao desencadeamento da ação de indisponibilidade de bens, valores e direitos.



Mundiais Militares (2011), a Conferência Internacional Rio+20 (2012), a Copa das Confederações (2013), a Jornada Mundial da Juventude (2013), a Copa do Mundo (2014) e os Jogos Olímpicos e Paralímpicos (2016).

A importância desses eventos precisa ser ponderada de duas formas. De um lado, se eles representam um aumento do risco de atentados terroristas no Brasil, serão considerados a partir da análise baseada em risco, realizada pelo GAFI, o que pode levá-lo a aumentar o nível das exigências sobre o Brasil. É o que sinaliza Vladimir Aras:

Só que chegou o momento em que o GAFI viu o risco aumentar. Quando o risco aumentou, de acordo com o *risk-based approach*? Aumentou em 2014 com a realização da Copa do Mundo e em 2016 com as Olimpíadas. E o próprio GAFI passou a cobrar mais respostas nossas. E também porque a temperatura externa dos movimentos terroristas aumentou. A atividade terrorista globalmente, aqueles marcadores globais de risco também aumentaram. Era de se esperar que o GAFI começasse a pedir ao Brasil mais providências. Chegou na hora H, o Brasil não tinha feito o dever de casa que era aprovar a lei antiterror. Uma boa lei antiterror. Quando o GAFI deu o ultimato (Aras, 2016).

De outro lado, não há dúvidas de que a preocupação com eventuais atentados durante grandes eventos, especialmente com a memória de Munique, em 1972, e, mais recentemente, dos ataques contra o Stade de France, em 2015, tem um alcance maior, em termos de compreensão do grande público, do que a possibilidade de sanções por parte de um órgão internacional pouco conhecido. Isso não quer dizer que a questão dos grandes eventos tenha sido um “bode expiatório”. Em verdade, ela pode ter sido responsável por conscientizar autoridades, especialmente deputados e senadores – as menções aos grandes eventos durante os debates no Congresso são muito mais frequentes do que as ao GAFI –, tendo contribuído para impulsionar um assunto que, em geral, não ressoa junto à população brasileira. Se o terrorismo não é visto como um problema que afeta o Brasil, a possibilidade, ainda que remota, de que ele viesse a se manifestar em virtude das circunstâncias específicas desses eventos pode ter sido suficiente para mobilizar algumas forças políticas significativas. Não se pode afirmar, no entanto, que os projetos tenham sido propostos em função da realização de grandes eventos no Brasil.

Afinal, esses projetos de lei só foram apresentados em 2015, de maneira que a referência ao único evento que ainda poderia ser considerado relevante são os Jogos Olímpicos e Paralímpicos. A notícia de que o Brasil recepcionaria esse evento é de 2009, de maneira que houve tempo suficiente para que fosse aprovada qualquer proposição em relação à preocupação específica com atentados terroristas durante os Jogos. A aprovação de uma legislação com pouco mais de três meses de antecedência certamente não aponta para que aquela fosse a sua principal motivação.

Não prospera, portanto, a argumentação de que o Brasil adotou a legislação antiterrorismo por causa dos grandes eventos. Se fosse esse o caso, poderia ter sido aprovado o Projeto de Lei do Senado nº 728 de 2011, que tipificava o terrorismo, mas tinha aplicação limitada ao período que antecedia e durante os eventos. Foi, todavia, rejeitado nas comissões temáticas do Senado e arquivado<sup>138</sup>. Apesar de outros aspectos problemáticos desse PLS, não há como negar que atenderia à necessidade referente aos eventos, caso fosse essa sua razão determinante.

No mais, nota-se que a Lei nº 13.170 de 2015 pouco influenciaria nas questões dos eventos, já que trata do cumprimento de sanções do Conselho de Segurança. Foi proposta, entretanto, no mesmo contexto da lei que define terrorismo. Lei, aliás, que traz diversos outros dispositivos, como a questão do recrutamento, que não têm qualquer relação com os grandes eventos, nem possuem nenhuma referência, explícita ou implícita, a eles.

Fica evidente, assim, que a principal instância propulsora das iniciativas legislativas referentes ao terrorismo, em 2015, foi o GAFI. É nesse sentido que se manifestou a Deputada Jô Moraes, membra da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara: “a pressão do GAFI foi determinante” (Moraes, 2016).

### 3.2 Análise Comparativa

É importante que fique claro que o Brasil não é caso isolado, em que as Recomendações do GAFI e suas ações subsequentes tiveram grande impacto, maior inclusive do que outros instrumentos de direito internacional. Para evidenciar isso, foram selecionados alguns outros exemplos de países que foram alvo da atuação do GAFI<sup>139</sup> nos últimos anos, de maneira que são especialmente indicados para demonstrar como eficazes normativamente são as suas recomendações. Foram selecionados Argentina, México e Turquia<sup>140</sup>. Esses países compartilham com o Brasil algumas características, como a presença no G-20 e o status de emergentes – motivos pelos quais podem ter chamado maior atenção daquele organismo. Uma questão prática – a acessibilidade aos dados e a

---

<sup>138</sup> Para maiores detalhes sobre a tramitação desse projeto, cf. <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/103652>>. Acesso em 30 dez. 2016.

<sup>139</sup> Nesse sentido, foram buscados países que chegaram a ser apontados publicamente como descumpridores das recomendações para compreender como esse processo de monitoramento impactou diretamente a tomada de decisões no nível doméstico.

<sup>140</sup> O *public statement* feito em relação ao Brasil, em fevereiro de 2016, foi inspirado no *public statement* feito em relação à Turquia em junho de 2012 (GAFI, 2016a).

compreensão do idioma – também teve papel na seleção destes países e na impossibilidade de se selecionar outros que também foram alvos do GAFI recentemente.

### 3.2.1 Argentina

O país, membro efetivo do GAFI, passou pela terceira rodada de avaliações realizada pelo grupo em 2009 e 2010. O relatório, divulgado em outubro de 2010, apontou para graves problemas, indicando que o país não havia feito avanços significativos desde 2004, quando havia ocorrido a última avaliação. Dentre os diversos problemas apontados, até para se manter condizente com o foco do trabalho, destaca-se que a criminalização do financiamento de terroristas foi considerada insuficiente. Isso porque não incluiria a coleção ou provisão de fundos para ser utilizado por um terrorista individual ou para a realização de um atentado terrorista por uma organização terrorista fora da definição da lei argentina – definição esta que foi considerada excessivamente restritiva (GAFI, 2010b, p. 38-39).

A partir desse momento se desencadeou o mecanismo de acompanhamento intensificado (*‘enhanced follow up’*) da Argentina, com objetivo de incentivá-la a corrigir as deficiências apontadas. Em junho de 2011, durante a primeira rodada de acompanhamento, verificou-se que algumas medidas haviam sido adotadas, mas que a maioria das deficiências encontradas permanecia.<sup>141</sup> Por esse motivo, o país foi incluído no *Improving Global AML/CTF Compliance: On-going Process*, que denota um cenário mais grave – e uma maior possibilidade de aplicação de sanções. Em outubro de 2011, foi enviado um projeto de lei ao Congresso argentino com objetivo de suprir a deficiência referente ao financiamento do terrorismo. Essa questão só foi considerada resolvida durante a rodada de acompanhamento de fevereiro de 2012. O país continuou, contudo, listado no *Improving Global AML/CTF Compliance: On-going Process*.<sup>142</sup>

A resolução da deficiência relativa ao financiamento do terrorismo, identificada como problemática na legislação argentina pelo GAFI, se deu por meio da Lei

---

<sup>141</sup> Improving Global AML/CTF Compliance, Resultado da reunião da Plenário do GAFI, Paris, 24 jun. 2011. Disponível em: <<http://www.fatf-gafi.org/countries/a-c/argentina/documents/improvingglobalamlctfcomplianceon-goingprocess-24june2011.html>>. Acesso em 04 dez. 2016.

<sup>142</sup> Improving Global AML/CTF Compliance, Resultado da reunião da Plenária do GAFI, Paris, de 16 fev. de 2012. Disponível em: <<http://www.fatf-gafi.org/countries/a-c/argentina/documents/improvingglobalamlctfcomplianceon-goingprocess-16february2012.html>>. Acesso em 17 dez. 2016.

Antiterrorista (Lei 26.734/2012), que alterou o Código Penal argentino, incluindo os seguintes dispositivos:

*Artículo 41 quinquies: Cuando alguno de los delitos previstos en este Código hubiere sido cometido con la finalidad de aterrorizar a la población u obligar a las autoridades públicas nacionales o gobiernos extranjeros o agentes de una organización internacional a realizar un acto o abstenerse de hacerlo, la escala se incrementará en el doble del mínimo y el máximo.*

*Las agravantes previstas en este artículo no se aplicarán cuando el o los hechos de que se traten tuvieren lugar en ocasión del ejercicio de derechos humanos y/o sociales o de cualquier otro derecho constitucional.*

*Artículo 306: 1. Será reprimido con prisión de cinco (5) a quince (15) años y multa de dos (2) a diez (10) veces del monto de la operación, el que directa o indirectamente recolectare o proveyere bienes o dinero, con la intención de que se utilicen, o a sabiendas de que serán utilizados, en todo o en parte: a) Para financiar la comisión de un delito con la finalidad establecida en el artículo 41 quinquies; b) Por una organización que cometa o intente cometer delitos con la finalidad establecida en el artículo 41 quinquies; c) Por un individuo que cometa, intente cometer o participe de cualquier modo en la comisión de delitos con la finalidad establecida en el artículo 41 quinquies.<sup>143</sup>*

Existem poucas dúvidas de que foi a ação do GAFI que desencadeou a aprovação da Lei Antiterrorista argentina. Diferente do Brasil, a Argentina já havia passado por dois atentados terroristas graves (o ataque contra a Embaixada de Israel, em 1992, e o atentado contra a Associação Mutual Israelita Argentina, em 1994). Não havia, em função disso, realizado mudanças tão profundas em sua legislação. De fato, Raúl Zaffaroni, juiz da Corte Suprema de Justiça argentina, colocou inteiramente a responsabilidade pela nova legislação nas ações do GAFI, afirmando que “o GAFI é um organismo que assume atribuições que não tem e extorque nosso país. Seu objetivo não é evitar a lavagem de dinheiro, nem prevenir o terrorismo, mas sim controlar todo o fluxo financeiro” (Clarín, 2011).

Mesmo com essa alteração, outras questões continuaram pendentes e apenas em 2014, na décima primeira rodada de acompanhamento, é que, após petição da Argentina e novo relatório sobre seus avanços, se autorizou sua retirada do mecanismo de acompanhamento intensificado (GAFI, 2014c).

A Argentina ratificou a Convenção para a Supressão do Financiamento do Terrorismo em 22 de agosto de 2005. Mais de sete anos depois, tomou medidas consideradas necessárias à sua implementação pelo GAFI. Claramente, não foi a existência daquela norma internacional que levou a Argentina a alterar seu ordenamento,

---

<sup>143</sup> O texto completo da legislação citada está disponível em: <<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/190000-194999/192137/norma.htm>>. Acesso em 30 dez. 2016.

mas sim a pressão exercida pelo GAFI e o temor de que o país fosse alvo de restrições a fluxos financeiros ou de contramedidas.

### 3.2.2 México

O México passou pelo processo de avaliação de implementação das Recomendações em outubro de 2008, o qual concluiu que havia deficiências com a criminalização do financiamento do terrorismo, conforme previsto pelo Código Penal. Concluiu-se que o país havia cumprido apenas parcialmente a Recomendação Especial 2, referente a esse tópico. De acordo com o relatório, a legislação mexicana focava-se nos instrumentos empregados para realizar atentados, enquanto os instrumentos internacionais relevantes preocupam-se com a intenção dos atentados de causar mortes ou graves lesões (GAFI, 2008b, p. 11).

A lei mexicana também exigia que o ato tivesse gerado pânico ou terror na população, quando, de acordo com a Convenção para a Supressão do Financiamento do Terrorismo – ratificada pelo México em 20 de janeiro de 2003 –, basta que a intenção do ato seja a intimidação da população em geral. Além disso, a tipificação realizada não era suficientemente ampla, não abrangendo todas as hipóteses de provisão de fundos para financiar o terrorismo (GAFI, 2008b, p. 11). Em função dessas deficiências, o GAFI recomendava que autoridades mexicanas tomassem medidas para:

*Amend the terrorist financing conduct in Section 148 Bis of the CPF to focus it on the intention of the act to cause death or serious bodily injury rather than on what is used to commit the act.*

*Amend the terrorist financing conduct in Section 148 Bis of the CPF to require a purpose of generating alarm, fear, or terror rather than a showing.*

*Extend the terrorist financing conduct in Section 148 Bis of the CPF to the financing of the acts that constitute an offense within the scope of, and as defined in, the treaties listed in the annex of the UN Terrorist Financing Convention consistent with its obligations under SR.II.*

*Mexico should conduct an assessment of terrorism and terrorist financing threats and vulnerabilities, partially drawing from the findings of this assessment, in order to estimate its exposure such risks.*

*Adopt legislation making legal persons criminally liable for FT (GAFI, 2008b, p. 321).*

Em função dessas deficiências, o México foi colocado em mecanismo de acompanhamento regular (*'regular follow-up'*). Em outubro de 2010, no primeiro relatório de acompanhamento, verificou-se que o México havia criado uma estrutura institucional para resolver as questões apontadas e desenvolver uma Estratégia Nacional para a Prevenção e Combate à Lavagem de Dinheiro e ao Financiamento do Terrorismo.

Um ano depois, no segundo relatório, notou-se a falta de progresso na resolução das deficiências apontadas. O terceiro relatório, de outubro de 2012, sinalizou que havia sido apresentado um projeto de lei ao Congresso que resolveria a questão relativa à Recomendação Especial 2 (GAFI, 2012b).

A partir do quarto relatório, de fevereiro de 2013, considerando que o México havia feito avanços significativos em algumas áreas, mas permanecia com graves deficiências, o mecanismo de acompanhamento foi escalado para um mecanismo intensificado e direcionado (*'targeted enhanced follow-up'*). Dentro desse mecanismo, foram elaborados outros dois relatórios sobre o país, ainda em 2013 – o quinto, em junho, e o sexto, em outubro.

Finalmente foi aprovado, em março de 2014, o projeto de lei que alterava as disposições do Código Penal mexicano sobre o tema do terrorismo e seu financiamento. Essas alterações seguiram as recomendações realizadas pelo GAFI:

*Artículo 139.- Se impondrá pena de prisión de quince a cuarenta años y cuatrocientos a mil doscientos días multa, sin perjuicio de las penas que correspondan por otros delitos que resulten:*

*I. A quien utilizando sustancias tóxicas, armas químicas, biológicas o similares, material radioactivo, material nuclear, combustible nuclear, mineral radiactivo, fuente de radiación o instrumentos que emitan radiaciones, explosivos, o armas de fuego, o por incendio, inundación o por cualquier otro medio violento, intencionalmente realice actos en contra de bienes o servicios, ya sea públicos o privados, o bien, en contra de la integridad física, emocional, o la vida de personas, que produzcan alarma, temor o terror en la población o en un grupo o sector de ella, para atentar contra la seguridad nacional o presionar a la autoridad o a un particular, u obligar a éste para que tome una determinación.*

*II. Al que acuerde o prepare un acto terrorista que se pretenda cometer, se esté cometiendo o se haya cometido en territorio nacional. [...]*

*Artículo 139 Quáter.- Se impondrá la misma pena señalada en el artículo 139 de este Código, sin perjuicio de las penas que corresponden por los demás delitos que resulten, al que por cualquier medio que fuere ya sea directa o indirectamente, aporte o recaude fondos económicos o recursos de cualquier naturaleza, con conocimiento de que serán destinados para financiar o apoyar actividades de individuos u organizaciones terroristas, o para ser utilizados, o pretendan ser utilizados, directa o indirectamente, total o parcialmente, para la comisión, en territorio nacional o en el extranjero, de cualquiera de los delitos previstos en los ordenamientos legales siguientes:*

*I. Del Código Penal Federal, los siguientes:*

*1) Terrorismo, previstos en los artículos 139, 139 Bis y 139 Ter; 2) Sabotaje, previsto en el artículo 140; 3) Terrorismo Internacional, previsto en los artículos 148 Bis, 148 Ter y 148 Quáter; [...]*

*Artículo 148 Bis.- Se impondrá pena de prisión de quince a cuarenta años y de cuatrocientos a mil doscientos días multa, sin perjuicio de las penas que correspondan por otros delitos que resulten:*

*I. A quien utilizando sustancias tóxicas, armas químicas, biológicas o similares, material radioactivo, material nuclear, combustible nuclear, mineral radiactivo, fuente de radiación o instrumentos que emitan radiaciones, explosivos o armas de fuego, o por incendio, inundación o por cualquier otro medio violento, realice en territorio mexicano, actos en contra de bienes, personas o servicios, de un Estado extranjero, o de cualquier*

*organismo u organización internacionales, que produzcan alarma, temor o terror en la población o en un grupo o sector de ella, para presionar a la autoridad de ese Estado extranjero, u obligar a éste o a un organismo u organización internacionales para que tomen una determinación;*

*II. Al que cometa el delito de homicidio o algún acto contra la libertad de una persona internacionalmente protegida;*

*III. Al que realice, en territorio mexicano, cualquier acto violento en contra de locales oficiales, residencias particulares o medios de transporte de una persona internacionalmente protegida, que atente en contra de su vida o su libertad, o*

*IV. Al que acuerde o prepare en territorio mexicano un acto terrorista que se pretenda cometer, se esté cometiendo o se haya cometido en el extranjero.*<sup>144</sup>

A partir dessas alterações, o GAFI, em seu relatório de fevereiro de 2014, considerou que o México havia suficientemente implementado a Recomendação Especial 2. Fica evidente, a partir desse relatório, que a adoção da legislação acima mencionada era considerada indispensável para que o país fosse dispensado do mecanismo de acompanhamento. O relatório foi publicado em fevereiro de 2014, após a aprovação do projeto de lei, mas antes da entrada em vigor daquelas alterações<sup>145</sup>, razão pela qual o relatório coloca como condição explícita para a retirada do México do mecanismo de acompanhamento essa entrada em vigor (GAFI, 2014c).

Há também pouca dúvida de que a motivação para adoção dessa legislação tenha sido a pressão exercida pelo GAFI sobre autoridades mexicanas. O presidente da Comissão de Justiça do Senado, Senador Roberto Gil Zuarth afirmou que as modificações aprovadas ao Código Penal tinham como objetivo atender às recomendações do GAFI. A Senadora Dolores Luna também confirmou que era o GAFI o principal motor por trás da acelerada tramitação daquele projeto de lei (Senado de la República, 2014)

### 3.2.3 Turquia

A Turquia é membro do Grupo de Ação Financeira desde 1991 e foi submetida a processo de avaliação por esse organismo em 2007. Esse processo se baseou, ainda, nas 40 Recomendações, emitidas em 2003, e nas 9 Recomendações Especiais sobre financiamento do terrorismo, de 2001. A Metodologia empregada foi aquela divulgada em 2004.

<sup>144</sup> O texto completo da legislação citada está disponível em <[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpf/CPF\\_ref119\\_14mar14.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpf/CPF_ref119_14mar14.pdf)>. (GAFI, 2008b, p. 11)

<sup>145</sup> “At the time of the adoption of this follow-up report (12 February 2014), the legislative amendments to address R1 and SR11 had been adopted (on 11 February 2014), but not yet enacted. As soon as the amendments are enacted (which will take place within 30 days of adoption through publication in the official Gazette) Mexico will exit automatically the FATF follow-up process.” (GAFI, 2014b, p. 6).

Essa avaliação apontou diversas deficiências no sistema legal turco de combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento de terroristas. Seguindo a linha dos exemplos anteriores, maior atenção será dispensada à deficiência que se refere à questão do financiamento do terrorismo. O relatório final da avaliação apontou que, apesar de a Turquia combater o terrorismo há anos, mesmo antes de o GAFI se envolver nessa questão, ainda havia problemas em sua legislação (GAFI, 2007).

A lei sobre financiamento do terrorismo de 2006 não foi considerada suficientemente completa, no sentido de garantir a implementação da Convenção Internacional para a Supressão do Terrorismo<sup>146</sup>. De um lado, a lei fazia referência apenas ao terrorismo praticado contra a Turquia e seus interesses e considerava financiamento do terrorismo apenas o fornecimento de fundos para a comissão de atentados específicos. De outro lado, as sanções penais pelo financiamento do terrorismo se aplicavam apenas a indivíduos – pessoas jurídicas poderiam apenas ter licenças cassadas ou bens confiscados (GAFI, 2007, p 3). Em função disso, considerou-se que a Turquia havia apenas parcialmente cumprido suas obrigações perante o GAFI (recebeu a nota “PC”).

O GAFI recomendou que a Turquia promovesse diversas alterações à sua legislação para satisfazer a Recomendação Especial 2: (i) ampliasse o alcance do tipo “financiamento do terrorismo” para alcançar também o financiamento de indivíduos e grupos terroristas – não só o financiamento direcionado especificamente a um atentado; (ii) ampliar o alcance da legislação a atos de terrorismo direcionados contra interesses de outros países e organizações internacionais; (iii) tipificar os atentados contra diplomatas estrangeiros como terrorismo; (iv) possibilitar que fosse possível verificar o elemento subjetivo do tipo por meio das circunstâncias factuais do crime; e (v) aumentar a gama de sanções disponíveis a pessoas jurídicas (GAFI, 2007, p. 139).

Apesar da indicação dessas deficiências, a Turquia não tomou, de acordo com o GAFI, as medidas necessárias para remediá-las. Em fevereiro de 2010, afirmou-se que o governo turco realizou um comprometimento de alto nível para resolver a questão<sup>147</sup>. Medidas efetivas não foram, no entanto, tomadas, motivo pelo qual, em fevereiro de 2011,

---

<sup>146</sup> Ratificada pela Turquia em 22 de junho de 2002.

<sup>147</sup> Improving Global AML/CTF Compliance Process, Resultado da reunião da Plenária do GAFI, Paris, 18 fev. 2010. Disponível em: <<http://www.fatf-gafi.org/countries/d-i/greece/documents/improvingglobalamlctfcomplianceupdateon-goingprocess-february2010.html>>. Acesso em 18 dez. 2016.



o GAFI apontou publicamente a Turquia como “Jurisdição que não estava fazendo progresso suficiente”<sup>148</sup>

A partir da Plenária realizada em junho de 2011, o GAFI passou a incluir a Turquia em seus Public Statements, listando-a dentre as “*Jurisdictions with strategic AML/CTF deficiencies that have not made sufficient progress in addressing the deficiencies or have not committed to an action plan developed with the FATF to address the deficiencies*”. Recomendou, ainda, que os outros membros atentassem para os possíveis riscos que pudessem advir de relações financeiras com a Turquia<sup>149</sup>.

Um ano depois, em seu *Public Statement* de junho de 2012, o GAFI sinalizou, de maneira contundente, que a Turquia estava entre as

*jurisdictions have not made sufficient progress since being identified in the Public Statement of June 2011. If these jurisdictions do not take significant actions by October 2012, the FATF will call upon its members to apply countermeasures proportionate to the risks associated with the jurisdiction.*<sup>150</sup>

Tendo em vista a continua falta de progresso, na reunião Plenária seguinte, de outubro de 2012, o GAFI decidiu que a Turquia seria suspensa daquele órgão, em fevereiro de 2013, caso não cumprisse as seguintes condições: “(1) *Turkey adopts legislation to adequately remedy deficiencies in its terrorist financing offence; and (2) Turkey establishes an adequate legal framework for identifying and freezing terrorist assets consistent with the FATF Recommendations*”<sup>151</sup>.

Em fevereiro de 2013, foi aprovada, no Parlamento turco, a Lei para Prevenção do Financiamento do Terrorismo. Nota-se claramente que seu texto foi delineado com objetivo de atender às recomendações feitas pelo GAFI:

*ART. 4 (1) Any person who provides or collects funds for a terrorist or terrorist organisations with the intention that they are used or knowing and willing that they are to be used, even without being linked to a specific act, in full or in part, in perpetration of the acts that are set forth as crime within the scope of Article 3 shall be punished by imprisonment for a term of five to ten years, provided that his/her act does not constitute another offence requiring a heavier punishment. (2) To impose a penalty in accordance with the provision of paragraph one, it shall not be necessary that the funds have actually been*

<sup>148</sup> Improving Global AML/CTF Compliance Process, Resultado da reunião da Plenária do GAFI, Paris, 25 fev. 2011. Disponível em: <<http://www.fatf-gafi.org/countries/d-i/greece/documents/improvingglobalamlctfcomplianceon-goingprocess-25february2011.html>>. Acesso em 18 dez. 2016.

<sup>149</sup> Resultados da Reunião da Plenária do GAFI, Paris, 24 jun. 2016. Disponível em: <<http://www.fatf-gafi.org/countries/s-t/turkey/documents/fatfpublicstatement-24june2011.html>>. Acesso em 04 dez. 2016.

<sup>150</sup> Resultados da Reunião da Plenária do GAFI, Roma, 22 jun. 2012. Disponível em: <<http://www.fatf-gafi.org/countries/s-t/turkey/documents/fatfpublicstatement-22june2012.html>>. Acesso em 12 dez. 2106.

<sup>151</sup> Resultados da Reunião da Plenária do GAFI, Paris, 19 out. 2012. Disponível em: <<http://www.fatf-gafi.org/countries/s-t/turkey/documents/fatfpublicstatement-19october2012.html>>. Acesso em 12 dez. 2016.

*used to commit an offence. (3) In cases where the offences that fall within the scope of this article are committed through undue influence in the public service, punishment to be imposed shall be increased by half. (4) In cases where the offence is committed within the framework of a legal person's activity, security measures peculiar to legal persons shall be applied. (5) In cases where the offence is committed against a foreign state or an international organization, investigation or prosecution shall be initiated upon the request of Ministry of Justice. (6) Provisions of Law No.3713 regarding investigation, prosecution and enforcement shall also apply to this offence<sup>152</sup>. (grifou-se)*

O que levou à adoção dessa lei foi a possibilidade, sinalizada pelo GAFI, de que a Turquia fosse rebaixada da “lista cinza” para a “lista negra”, juntando-se a Irã e Coreia do Norte. Caso isso acontecesse, as atividades financeiras de bancos turcos sofreriam grandes restrições por parte de outros países. A Turquia enfrentaria dificuldades para adquirir crédito no exterior e haveria grandes chances de o país perder o nível de investimento, concedido pelas agências de *rating* internacionais<sup>153</sup>. A preocupação do mercado financeiro com o possível rebaixamento da Turquia foi sentida por investidores e gerou razoável instabilidade nas bolsas de ações turcas (Gokoluk, 2014).

Não obstante, à semelhança do Brasil, parte da demora em finalmente adotar essa legislação pode ser justificada pelo temor de que ela fosse aproveitada para criminalizar movimentos e indivíduos sem qualquer envolvimento com o terrorismo (Afanasieva & Medhora, 2014).

O fato de a Turquia ser o único membro da OTAN em posição precária perante o GAFI representou motivo adicional para pressões sobre autoridades turcas. É importante lembrar que a avaliação feita pelo GAFI se baseia no risco e a posição geográfica da Turquia a coloca em situação precária. Além de questões internas, o território turco é alvo e refúgio de grupos terroristas envolvidos com o conflito na Síria e com o Estado Islâmico. Em função desse elevado nível de risco é que tanto a Plenária do GAFI, quanto diplomatas oriundos Estados mais envolvidos com a questão, como Estados Unidos, exerceram tamanha pressão sobre o Presidente Erdogan e sobre a Assembleia Nacional Turca (Browder, 2014).

O GAFI considerou que essa lei resolvia muitas das deficiências apontadas. Em função dessa alteração legislativa, decidiu não suspender a Turquia do Grupo.

---

<sup>152</sup> O texto completo da legislação se encontra disponível em <<http://www.lawsturkey.com/law/6415-law-on-the-prevention-of-the-financing-of-terrorism>>. Acesso em 18 dez. 2016.

<sup>153</sup> A Standard & Poor's, uma das principais agências de *rating*, chegou a colocar a nota da Turquia em perspectiva negativa, em função da, entre outras coisas, ameaça de suspensão do GAFI (Afanasieva & Medhora, 2014).

Permaneciam, todavia, outros problemas que precisavam ser resolvidos, motivo pelo qual a Turquia permaneceu entre as jurisdições listadas como foco de atenção do GAFI<sup>154</sup>. Na reunião Plenária seguinte, em junho de 2013, foi sinalizada como bem-vinda a nova lei que, no entanto, ainda não havia sido aplicada efetivamente. Por essa razão, além de outras deficiências menores que subsistiram, a Turquia se manteve na referida lista até outubro de 2014.

Em fevereiro de 2014, a Plenária do GAFI apresentou novo relatório, com base nos avanços realizados pelo governo turco desde a Avaliação de 2007. Esse relatório baseia-se numa análise documental, a partir das alterações normativas no ordenamento turco e de algumas estatísticas fornecidas pelas próprias autoridades turcas. É importante distinguir esse relatório da MER. Para realizar a MER, os avaliadores vão ao país, discutem com autoridades e membros da sociedade civil e descobrem, por si próprios, os fatos relevantes.

Com base nesse relatório, de 2014, decidiu-se que a Turquia havia realizado avanços suficientes para ser retirada das listas de jurisdições merecedoras de atenção e do procedimento de acompanhamento intensificado a que estava submetida desde 2007. Assim se manifestou a Plenária do GAFI:

*Since the adoption of its MER, Turkey has made significant progress overall. In 2007, 33 Recommendations were assessed as PC or NC. To the extent that this can be judged in a paper-based review, which does not examine effectiveness, Turkey has taken sufficient action to bring its compliance to a level essentially equivalent to LC for 27 of these 33 Recommendations (9 of the 10 core and key Recommendations, and 18 of the 23 other Recommendations). While Turkey has made considerable efforts to strengthen its AML/CTF regime since 2007 across all areas of activity, it is not yet sufficiently compliant with Recommendations 6, 21, 22, 24, and Special Recommendation VII. Their current level of compliance is equivalent to PC. Given the above, it is recommended that this would be an appropriate circumstance for the Plenary to exercise its flexibility and remove Turkey from the regular follow-up process (GAFI, 2014a).*

A Turquia é, assim, mais um exemplo da capacidade do GAFI de pressionar, com sucesso, os Estados a adotarem medidas para implementar suas recomendações. A perspectiva de ver impostas graves restrições aos fluxos financeiros e contramedidas foi mais do que suficiente para levar autoridades nacionais a tomarem as medidas consideradas necessárias pelo GAFI.

---

<sup>154</sup> Resultado da reunião da Plenária do GAFI, Paris, 22 fev. 2013. Disponível em: <<http://www.fatf-gafi.org/countries/s-t/turkey/documents/fatfpublicstatement22february2013.html>>. Acesso em 18 dez. 2016.

### 3.3 Soft law vs. Hard law

Antes de concluir esse capítulo, é importante realizar uma reflexão sobre as evidências levantadas, à luz da literatura crítica às normas de *soft law*. Afinal, essas evidências corroboraram, em grande medida, as teses colocadas por esses críticos.

O ponto inicial, que ficou claro ao longo do trabalho, é que as Recomendações do GAFI, apesar de receberem a nomenclatura de normas de *soft law*, são dotadas de níveis de precisão, obrigação e delegação (Abbott & Snidal, 2000) que, sem dúvida, as promovem para o patamar de *hard law*. Trata-se do processo de “endurecimento” da *soft law* do GAFI (Ghosray, 2015, p. 543). A nomenclatura inicialmente recebida se deve à forma como essas recomendações surgiram (critério formal) – fruto de uma organização internacional informal – e não ao seu conteúdo (critério substancial).

Assim, procedem os alertas de autores céticos em relação ao fenômeno da *soft law*:

*The idea of soft law plays a trick with images, inviting us to think that a rule at the moment of its creation is innocuous because, after all, it is soft, but as soon as we turn our back we find the norm to be somehow transmogrified into something which is either not law at all or, as is more often the case, turns out to be as hard as law itself* (Klabbers, 1998, p. 391)<sup>155</sup>

É, a partir desse alerta, que Klabbers reafirma a necessidade de se proteger o formalismo dos mecanismos clássicos – do rol do art. 38 do Estatuto da Corte – como escudo contra a arbitrariedade dos mais poderosos. Assinala que “*unless we insist that law can only be made through the procedures that themselves have been created to regulate the creation of law, the resulting norms, no matter how nobly inspired, will always remain suspect*” (Klabbers, 1998, p. 391).

Uma breve regressão sobre as funções de *soft law*, para esse autor, é necessária para compreender essa percepção. *Soft law* seria uma expressão utilizada para descrever tudo aquilo que não se pode descrever como *hard law*<sup>156</sup>. O problema seria que, de descritiva, *soft law* ganharia também uma função normativa. Partindo da predisposição

<sup>155</sup> Nesse mesmo sentido, Depuy (1988, p. 386) afirma que “*One perceives, then, some kind of contagion of soft law from soft law instruments toward hard ones*”.

<sup>156</sup> O autor cita, como exemplos, códigos de conduta, resoluções, recomendações, programas de ação, dispositivos indeterminados de tratados, convenções não-ratificadas e opiniões divergentes de juízes internacionais. Fica claro, portanto, que apesar de se preocupar com principalmente com o aspecto formal – referente à produção das normas – Klabbers também leva em consideração o aspecto material.

favorável do internacionalista<sup>157</sup> em relação a normas internacionais<sup>158</sup>, em um rápido movimento assevera-se que, se é possível descrever normas como *soft law*, também é possível criá-las já com essa característica. Não sendo possível alcançar o ideal de uma *hard law*, o internacionalista se contentaria com a *soft law*. No cenário do Direito Internacional em que as regras secundárias são indeterminadas, o espaço para criatividade e inovações referentes a *soft law* seria ainda maior (Klabbers, 1998, p. 385-387).

Daí segue que se for permitido que mecanismos outros que não aqueles inicialmente previstos para a produção normativa sejam capazes de criar Direito, ainda que na sua forma matizada de *soft law*, preocupações morais e políticas poderão reentrar no Direito e, assim, sua autonomia em relação àquelas preocupações seria perdida. Seria o caminho para que os atores mais poderosos imponham as suas convicções em detrimento dos outros (Klabbers, 1998, p. 387).

Nessa mesma linha, argumenta o principal crítico das normas de *soft law*, Prosper Weil. Segundo ele, as normas de *soft law* são uma das fraquezas estruturais do Direito Internacional. Apesar de fazer referência ao conteúdo, ele adota o critério formal para identificá-las. Assinala que mesmo as normas derivadas de tratados<sup>159</sup> ou costumes que tenham essa característica não deixam de ser normas legais. Similarmente, a precisão de provisões encontradas em instrumentos normativos, como acordos de cavalheiros, não fará que com elas adquiram caráter normativo (Weil, 1983, p. 414).

Identifica também outra fraqueza, relacionada, no Direito Internacional: a confusão na fronteira da normatividade<sup>160</sup>, ou seja, a dificuldade de se determinar o que é uma norma e o que não é, o que é *lex lata* e o que é *lex ferenda*. Afeto também a outros ramos do Direito, esse problema, no Direito Internacional, ganharia maior dimensão em

---

<sup>157</sup> Outra explicação, mais cínica, para a proliferação das normas de *soft law* e para o rápido reconhecimento de novos instrumentos e normas como parte do campo de pesquisa do Direito Internacional se refere à necessidade, por parte pesquisadores, de, em benefício próprio, ampliar os limites desse campo, aumentando o material disponível para trabalho e as possibilidades de produção acadêmica (Aspremont, 2008, p. 1089).

<sup>158</sup> A maioria dos pesquisadores de Direito Internacional parte da presunção de que o Direito é necessariamente bom, de que a existência de um instrumento legal é necessariamente melhor do que a ausência e de que o desenvolvimento do Direito Internacional é necessariamente uma melhora. O Direito é visto como condição essencial para uma forma sistematizada de comunidade (Aspremont, 2008, p. 1088).

<sup>159</sup> Estariam incluídas entre essas normas aquelas provisões encontradas em tratados (i) que simplesmente determinam que as partes devem se consultar, abrir negociações, resolver questões por acordos subsequentes; (ii) que têm caráter meramente exortador, prevendo que as partes devem “buscar”, “realizar esforços para”, “promover”, “evitar”, “examinar com compreensão”, “agir o mais rápido possível para”, entre outras; (iii) que autorizam a denúncia do tratado a qualquer tempo, sem qualquer exigência (Weil, 1983, p. 414).

<sup>160</sup> Essa tendência foi mobilizada pelo surgimento da teoria das normas de *jus cogens* e pela teoria dos crimes e delitos internacionais, que distinguem normas de cumprimento obrigatório para a preservação de interesses fundamentais e normas que criam obrigações menores (Weil, 1983, p. 421).

função do grande número de fontes. É referente às resoluções de organizações internacionais que essa confusão se manifesta mais intensamente. A distinção entre decisões, que criam direitos e obrigações, e recomendações teria sido afastada em favor de uma visão gradativa desses instrumentos. Isso é problemático, de acordo com Prosper Weil, porque:

*Unlike national legislatures, international organizations, though capable of defining the "desired law," do not possess what would be the truly legislative power of themselves transforming it into "established law"; thus, normative force cannot be attributed to resolutions without overriding the distinction between *lex lata* and *lex ferenda* (Weil, 1983, p. 417)<sup>161</sup>.*

De forma semelhante, Michel Virally (1981, p. 519) nota que essa distinção, entre o direito em vigor (*lex lata*), que cria direitos e obrigações, e aquele não está em vigência (*lex ferenda*), é um dos traços fundamentais da ciência do Direito. A derrocada dessa distinção, em tempos modernos, decorreria tanto de uma insuficiência do sistema de fontes do Direito Internacional, quanto da (excessiva) expectativa colocada nessa disciplina de transformar as relações internacionais, mais do que simplesmente refleti-las. Se manifestaria por dois fenômenos: no processo de codificação dos costumes internacionais e nas decisões de organizações internacionais.

É esse segundo fenômeno que guarda mais relevância para o presente trabalho. Frequentemente, assinala Virally (1981, p. 527), essas decisões utilizam linguagem que não permite que se diferencie *lex lata* de *lex ferenda*. Mesmo quando essas decisões pretendem apenas constatar, enunciar outra *lex lata*, na maioria dos casos, elas a desenvolvem mais, estabelecendo novas premissas ou interpretações que não eram automaticamente deduzidas. Como foi visto, no caso das Recomendações do GAFI, elas, em geral, vão além das normas convencionais, da Convenção para a Supressão do Financiamento do Terrorismo, introduzindo novos preceitos e precisando outros já existentes.

O papel das organizações internacionais, nesses casos, é agir em nome da comunidade internacional. Essa noção de “comunidade internacional” teria ganho força no pós-II GM, especialmente no âmbito da AGNU<sup>162</sup>, tendo também sido reconhecida

---

<sup>161</sup> Nesse mesmo sentido, Virally (1981, p. 528-529) sinaliza: “*Dans l'ordre international, le pouvoir législatif n'a été attribué à aucun organe international. Les prises de position d'un organe politique représentatif de l'ensemble de la communauté internationale en faveur de règles nouvelles différentes de celles jusqu'alors consacrées par le droit positif, voire opposées, risquent donc de créer une tension très vive entre la *lex lata* et la *lex ferenda*, qui ne peut qu'affaiblir le respect dû à la première*”.

<sup>162</sup> A Declaração sobre Princípios de Direito Internacional concernente às Relações Amigáveis e à Cooperação entre as Nações, adotada pela AGNU em 1970, faz referência a esse conceito, afirmando que todos os Estados são membros iguais da comunidade internacional.

pela CIJ em diversos julgados relevantes<sup>163</sup>. Num primeiro nível, é apenas a forma estilística encontrada para retratar um conjunto de Estados. Pode também se referir à organização e institucionalização desses Estados, especialmente na Organização das Nações Unidas e no Conselho de Segurança (Weil, 1992, p. 306-308).

Com o tempo, no entanto, a “comunidade internacional” ganhou força e passou a ser vista distinta dos Estados e sobre todos eles. É uma concepção personificada, que transcende os seus membros. Ela passa a ter agência, a ter interesses próprios, os quais merecem ser defendidos. Substitui a noção de sociedade internacional – atomizada e fracionadas, feita do tecido de relações bilaterais dominadas por interesses nacionais. Enquanto a sociedade internacional implica em se privilegiar o Estado e sua soberania, a comunidade enfatiza os elementos comuns, compartilhados (Weil, 1992, p. 308-309).

É em nome da “comunidade internacional” que se elevaram determinadas normas, ditas fundamentais, a uma categoria superior: as normas de *jus cogens* e as normas *erga omnes*. Contribuiu-se, assim, na visão de Prosper Weil, para a crise da normatividade internacional<sup>164</sup>.

Weil é cético em relação ao emprego desse conceito para legitimar tanto a criação de *lex lata* pelas organizações internacionais, quanto a atribuição de *status* especial a determinadas normas.

*However, as the international community still remains an imprecise entity, the normative power nominally vested in it is in fact entrusted to a directorate of this community, a de facto oligarchy. There is a danger of the implantation in international society of a legislative power enabling certain states-the most powerful or numerous-to promulgate norms that will be imposed on the others. The fundamental distinction between lex lata and lex ferenda will be blurred, since the "law desired" by certain states will immediately become the "law established" for all, including the others (Weil, 1992, p. 421).*

De fato, considerando que são mais de 190 Estados, um grupo que não poderia ser mais heterogêneo, é difícil articular interesses que sejam realmente compartilhados por todos, além dos mais genéricos e abstratos – paz e segurança internacional e desenvolvimento econômico. Na prática, o que se percebeu com o regime de combate ao financiamento do terrorismo (e à lavagem de dinheiro) foi exatamente o que Prosper Weil alerta. Os interesses de um pequeno grupo de Estados – o GAFI foi criado, deve-se

<sup>163</sup> O conceito é mencionado nos casos Certas Despesas das Nações Unidas, Barcelona Traction, Consequências Jurídicas para a Presença Contínua da África do Sul na Namíbia e Corpo Diplomático e Consular dos Estados Unidos em Teerã (Weil, 1992, p. 306).

<sup>164</sup> Para uma visão oposta em relação ao conceito de comunidade internacionais, cf. TOMUSCHAT, Christian. Obligations arising for states without or against their will. **RCADI**, Volume 241 (1993-IV), pp. 195-374.

lembrar, pelo G-7 – foram progressivamente impostos a todo o globo, por meio do desenvolvimento dos mecanismos descritos. A “lei” de alguns Estados logo se tornou a “lei” de todos.

E não se pretende argumentar que combater esses dois fenômenos não seja do interesse da maioria dos Estados. O ponto é que a forma como as normas relativas a esse combate foram impostas à imensa maioria dos Estados, que teve pouca ou nenhuma participação na sua elaboração, não levou em conta os impactos<sup>165</sup> e as diferentes prioridades existentes. De outro lado, é impossível afirmar que interesses políticos pontuais – e não interesses comunitários globais – não guiam, ou pelo menos se manifestam com frequência<sup>166</sup>.

Disso resulta uma ameaça à igualdade e à soberania dos Estados. À soberania porque esta, compreendida como autoridade e controle supremos, exige que somente a partir de uma decisão própria – a de consentir – é que os Estados poderão aderir às normas internacionais. À igualdade porque o consentimento *de alguns Estados* se torna mais relevante do que o de outros, os quais se tornam apenas alvos, titulares de obrigações em relação às quais pouco ou nada contribuíram ou consentiram.

*The sovereign equality of states is in danger of becoming an empty catch phrase: for now some states are more equal than others. Those privileged to partake of that legislative power are in a position to make sure that their own hierarchy of values prevails and to arrogate the right of requiring others to observe it. In this way the concepts of "legal conscience" and "international community" may become code words, lending themselves to all kinds of manipulation, under whose cloak certain states may strive to implant an ideological system of law that would be a negation of the inherent pluralism of international society. (Weil, 1992, p. 441)*

O consentimento ocupa, afinal, um papel central no Direito Internacional, como necessário à assunção de obrigações pelo Estado. É o que reconhece a clássica jurisprudência da Corte Permanente de Justiça Internacional, consagrada no Princípio

---

<sup>165</sup> Por exemplo, diversos países que tinham a economia baseada na oferta de regimes fiscais favoráveis, conhecidos como “paraísos fiscais”, sofreram forte impacto com adoção das medidas promovidas pelo GAFI.

<sup>166</sup> Por exemplo, em 2000, quando se estava elaborando uma listagem NCCT, foi noticiado que a França exerceu pressão para que todas as jurisdições britânicas fossem incluídas na lista. Incapaz de resistir à pressão em relação a todas, a Grã-Bretanha teria sido obrigada a focar seus esforços sobre as ilhas de Jersey e Guernsey, deixando outros territórios e ex-colônias, como as Ilhas Cayman, vulneráveis à pressão francesa (Wessel, 2006, p. 176).



Lotus<sup>167</sup>, a Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados<sup>168</sup>, a prática estatal e a doutrina<sup>169</sup>.

A erosão desse papel ao longo das últimas décadas tem sido causada por diversos fatores, como “*the weakening of the persistent-objector rule, third-party effects of treaties and majority voting within treaty bodies and international organizations. A most conspicuous event in this context is legislation by the Security Council [...]*” (Peters, 2005, p. 51). A ascensão de normas de *soft law*, como visto, também tem tido esse efeito.

Se no caso das resoluções do Conselho de Segurança é possível rastrear o consentimento do Brasil (e de outros Estados) à adesão à Carta da ONU, em relação às Recomendações do GAFI, isso é praticamente impossível. O Brasil se tornou membro do GAFI em 2000, porém esse processo de adesão não seguiu as rotas tradicionais: não houve assinatura do tratado constitutivo daquele organismo – até porque não existe tratado constitutivo –, nem ratificação, de maneira que o Congresso Nacional não teve a oportunidade de se manifestar quanto a isso, conforme é sua competência constitucional<sup>170</sup>. Em relação às Recomendações do GAFI, muitas já existiam antes de 2000, de maneira que o Brasil não manifestou seu consentimento em relação a elas nem no processo decisório interno daquele organismo. Em referência às recomendações adotadas posteriormente, e demais normas, é impossível, dada a opacidade do processo decisório, verificar se houve ou não consentimento<sup>171</sup>. Com relação aos países que não são sequer membros do GAFI, a situação é ainda mais problemática.

---

<sup>167</sup> No Caso Lótus, a CPJI, se manifestou no sentido de que “*International law governs relations between independent States. The rules of law binding upon States therefore emanate from their own free will as expressed in conventions or by usages generally accepted as expressing principles of law and established in order to regulate the relations between these CO-existing independent communities or with a view to the achievement of common aims.*” (CPJI, 1927).

<sup>168</sup> Art. 34 – “Um tratado não cria obrigações nem direitos para um terceiro Estado sem o seu consentimento”.

<sup>169</sup> Alguns exemplos: “O consentimento dos Estados-partes é um fator crucial, já que (em não se tratando de uma norma que pertença também ao direito consuetudinário) os Estados só podem ser vinculados por seu próprio consentimento” (Shaw, 2003, p. 676); “Notwithstanding such criticism of Article 38 and state consent, most international lawyers still rely on them as international law’s operating framework” (Hollis, 2005, p. 142); “*For centuries, the international legal system has premised on the bedrock understanding that states must consent to the creation of international law*” (Helfer, 2008, p. 72); “*Furthermore, while it is clearly false to assert that no obligation can emerge without a state’s consent, non-consensual rulemaking is actually quite rare.*” (Guzman & Hsiang, 2014, p. 554).

<sup>170</sup> Apesar de o art. 49, I da Constituição Federal prever a competência privativa do Congresso Nacional para “resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional”, como não há tratado constitutivo do GAFI ao qual o Brasil teria precisado aderir, esse processo não ocorreu.

<sup>171</sup> A presunção é de que teria havido, levando em consideração que a Plenária do GAFI só decide por unanimidade.

Andrew Guzman (2011) é um dos autores que admite que o emprego de normas de *soft law* é feito, com frequência, como uma forma de se contornar o que chama de problema do consentimento. Nesse mesmo sentido, Nico Krisch (2014, p. 26), analisando especificamente o regime de combate ao financiamento do terrorismo, sinaliza que, a partir da noção de bens públicos globais e comunidade internacional, a estrutura tradicional de produção normativa, baseada nas fontes listadas no art. 38 do Estatuto da CIJ, foi contornada.

A partir dessas críticas e da problematização apresentada, certamente foram apresentadas algumas respostas, tanto conceituais, quanto práticas. Afinal, essas críticas são articuladas também nos círculos diplomáticos, ameaçando o próprio nível de aceitação das normas do GAFI.

Uma dessas respostas é a apresentação de uma outra visão em relação ao conceito de soberania. Essa perspectiva parte da presunção de que, tendo em vista as diversas transformações pelas quais o mundo passou recentemente, a ascensão de ameaças transnacionais e a crescente interdependência, a própria soberania já estaria em sítio, visto que esses fatores limitariam o exercício de poder dos Estados, quando não a sua própria existência. Nesse cenário, é o isolamento, ou a resistência à governança global, a principal ameaça à soberania estatal (Raustiala, 2003, p. 869). A ameaça do terrorismo internacional pode ser compreendida nessa chave.

Sendo necessário o provimento de um bem público global<sup>172</sup>, qual seja eliminar ou restringir o financiamento a grupos terroristas, é pelo surgimento de instituições internacionais que a cooperação será estabelecida com objetivo de prover esse bem. Nesse sentido, “*international institutions are now the primary means by which States may prosper and achieve social objectives*” (Raustiala, 2003, p. 860). Indo mais além, há quem argumente, inclusive, que “*sovereignty no longer consists in the freedom of states to act independently, in their perceived self-interest, but in membership in good standing in the regimes that make up the substance of international life.*” (Chayes & Chayes, 2003, p. 27)

---

<sup>172</sup> No caso do bem público referente à eliminação do financiamento do terrorismo (e da lavagem de dinheiro), se aplica (ou se pretende aplicar) a tese do *weakest* ou *weaker link*. De acordo com essa tese, uma corrente é tão forte quanto seu elo mais fraco. Aplicada no caso, o que afirma-se é que o regime internacional é tão forte quanto o Estado, cujo ordenamento para combater esses fenômeno for mais fraco. Isso porque os grupos terroristas (e as redes de lavagem de dinheiro) tem capacidade de se deslocar facilmente para localidades onde encontrarão um ambiente menos hostil às suas atividades.

Essa é a forma por meio da qual se justificam as medidas tomadas à revelia das concepções clássicas voluntaristas. Representa também uma mobilização do argumento que transfere o foco da legitimidade do *input* (como as normas são criadas) para o *output*, ou seja, para os efeitos das normas. Perdem importância as questões relativas à forma como as normas e instituições são criadas e maneira de acordo com as quais elas funcionam<sup>173</sup>, em favor de um maior destaque para os resultados tangíveis que essas instituições e normas produzem. Justifica-se, assim, um relaxamento dos critérios democráticos – usualmente aplicados em contextos domésticos e, no contexto internacional, considerados a partir do consentimento estatal e da igualdade entre Estados – em razão dos desafios à governança global e das estruturas do Direito Internacional. Em seu lugar, ganham importância os critérios relacionados à efetividade

A preocupação com a efetividade<sup>174</sup>, nesse sentido, autoriza a substituição de um arranjo institucional por outro, mais efetivo, sem que preocupações sobre o consentimento dos Estados e a igualdade efetiva entre eles sejam impedimentos. Foi isso que se notou, a partir da percepção de que os mecanismos convencionais – os tratados de combate ao terrorismo – eram inadequados e haviam recebido pouca adesão. Guinou-se o foco da produção normativa para o Conselho de Segurança e, principalmente, para o GAFI. A questão que se impõe, todavia, é: efetividade para quem?

A efetividade de uma instituição não pode ser compreendida com questão completamente técnica e apolítica, embora essa seja a maneira como ela é apresentada. Pelo contrário, a efetividade só pode ser determinada a partir de considerações eminentemente políticas sobre as prioridades e objetivos daquela instituição. Objetivos estes que são impostos pelos atores que têm voz efetiva nos fóruns disponíveis – remetendo ao alerta feito por Prosper Weil.

Além da (re)conceitualização teórica, foram desenvolvidos, também, mecanismos para mitigar as eventuais críticas e questionamentos. Por meio desses mecanismos, se dá alguma voz a um grande grupo de Estados, sem que eles tenham poder efetivo na tomada das decisões que os afetarão. Assim, se pretende aumentar a legitimidade das instituições internacionais, diminuindo a oposição na forma da percepção de que essas instituições são “clubes dos mais poderosos”.

---

<sup>173</sup> O conceito clássico de legitimidade a define como a “qualidade de uma regra que deriva da percepção, por parte daqueles a quem ela é direcionada, de que ela foi produzida de acordo com o processo adequado” (Franck, 1988, p. 706).

<sup>174</sup> Não se ignora a inter-relação entre efetividade e legitimidade. Quanto mais legitimamente uma instituição for percebida, maior será a cooperação dos Estados com ela (Scharpf, 2009, p. 5).

Jared Wessel (2006, p. 196) também identifica uma movimentação no sentido de privilegiar mecanismos procedimentais, em detrimento da noção tradicional de soberania – baseada no consentimento. Esses mecanismos são apresentados como alternativas, que, no entanto, apresentam seu próprio conjunto de questionamentos e críticas. Os mecanismos de mitigação podem envolver diferentes formas de consulta e representação dos Estados que se encontram do lado de fora desse “clube”. Esses mecanismos não implicarão uma alteração profunda da composição das instituições ou de seus procedimentos.

Esse processo aconteceu no GAFI a partir de dois movimentos. Inicialmente, o Grupo decidiu expandir seu rol de membros. Se, inicialmente, os membros eram originários principalmente da OCDE, concentrados, principalmente, no eixo América do Norte-Europa, a partir de 2000, decidiu-se promover uma expansão em direção a diversas regiões do globo. Não seria, no entanto, uma expansão descoordenada. O objetivo era incluir “jurisdições estrategicamente importantes”, como Brasil e Argentina, que poderiam exercer papel de liderança na disseminação das recomendações do GAFI em suas regiões (GAFI, 1999).

Outro movimento, relacionado a esse primeiro, mas distinto, foi o incentivo para o desenvolvimento dos grupos aos moldes do GAFI. Teriam como objetivo aumentar a legitimidade do GAFI ao endossar as recomendações e promover a sua implementação em cada região, fazendo com que elas deixem de ter um caráter unicamente ocidental. Com objetivo de minimizar a impressão de que estão sendo impostas regras externas, os grupos regionais as adotariam integralmente e as assumiriam como suas. Esses grupos também passam a participar efetivamente do processo de avaliação, tornando-o mais local e, portanto, mais aceitável. Inicialmente, esses grupos tinham status de observadores no GAFI. Posteriormente, ganharam status de membros associados, o que indica maior acesso e participação nas reuniões da Plenária do GAFI.

É preciso, no entanto, considerar criticamente a função desses grupos. O atual rol de membros do GAFI inclui apenas 36 países. No entanto, seu alcance é global. Isso significa que, para mais de 150 países, a única forma de participação nos processos decisórios que os afetam é duplamente indireta. Eles, em sua maioria, integram grupos regionais os quais, por sua vez, integram a Plenária do GAFI apenas com status de membros associados. Nessa condição, eles se comprometem a endossar todas as normas produzidas pelo GAFI e promover a sua efetiva implementação. Apesar de sinalizações anteriores de discordância entre grupos regionais e o GAFI, o espaço de discricção para

adequação das normas e procedimentos a particularidades regionais é limitado, assim como seu impacto nos processos decisórios da Plenária do GAFI (Hülsse, 2008, p. 464).

### 3.4 Síntese

O objetivo do presente capítulo foi demonstrar, na prática, a eficácia das normas de *soft law* em estudo – as Recomendações do GAFI. Para isso, focou-se no caso do Brasil, onde, recentemente foram adotadas legislações referentes ao terrorismo. De forma a conferir maior confiabilidade às conclusões, afastando a hipótese de que os resultados alcançados no país seriam fruto de alguma particularidade brasileira, foram analisados também os casos de Argentina, México e Turquia.

Conforme se notou, a discussão sobre terrorismo no Brasil está longe de ser tradicional. Pelo contrário, este sempre foi um tópico distante da agenda pública. Como resultado, as menções a terrorismo na legislação brasileira sempre foram escassas e pontuais. Até a adoção da Lei Antiterrorismo inexistia uma definição para terrorismo no ordenamento jurídico brasileiro.

Fundamental para a compreensão da iniciativa legislativa que gerou a Lei Antiterrorismo – e a Lei nº 13.170/2015 – é a relação do Brasil com o GAFI. Membro daquele órgão desde 2000, o país começou a sofrer intensa pressões em razão das deficiências de sua legislação no que se referia ao combate ao financiamento do terrorismo. Essa pressão cresceu de forma gradativa, a partir de 2012, chegando em seu auge em 2015 com a visita de uma missão diplomática liderada pelo Presidente do GAFI ao Brasil. Foi nesse momento que se sinalizou, de maneira clara e evidente, a possibilidade de que o Brasil fosse listado como país não-cooperante e conseqüentemente alvo de sanções internacionais. Essas sanções representariam, certamente, uma significativa redução dos fluxos financeiros internacionais para o país.

A partir dessa possibilidade, se mobilizaram efetivamente as autoridades brasileiras para dar resposta às demandas do GAFI. Estabelecer a relação causal entre a atuação do GAFI e a iniciativa legislativa que gerou as Leis nº 13.170/2015 e 13.260/2016 é fundamental para o presente trabalho e foram tomadas diversas rotas para fazê-lo: (i) o desencadeamento da linha temporal aponta, como evidenciado, para essa relação; (ii) a análise dos textos das legislações propostas e adotadas denota uma clara inspiração nas Recomendações do GAFI, mostrando claramente o objetivo de efetivamente implementá-las; (iii) a análise do processo legislativo permite identificar determinadas medidas, como

a concessão do caráter de urgência para os projetos de lei, que só podem ser compreendidas a partir da necessidade de responder efetiva e tempestivamente ao GAFI.

Mais um sinal da grande eficácia das Recomendações do GAFI é que elas se mostraram capazes de superar uma série de obstáculos específicos, no Brasil, à discussão do terrorismo – inclusive o comando do governo federal por um partido político de esquerda, historicamente reticente às discussões sobre terrorismo. Em face de tamanha eficácia, se torna ainda mais urgente questionar as origens e as implicações dessas normas de *soft law* e da atuação do GAFI.

O que se pretendeu com a discussão teórica ao final do capítulo foi evidenciar como as críticas ao emprego de normas de *soft law* se tornam ainda mais merecedoras de atenção nesse cenário em que elas ganharam força. E essas críticas são relevantes não só dentro de uma chave teórica e acadêmica, mas também e principalmente porque elas privilegiam o consentimento estatal como requisito fundamental para a formação de normas de Direito Internacional.

Reisman (1988, p. 374) afirma que o problema de Prosper Weil e outros críticos não é com *soft law per se*, mas com a distribuição do poder político em determinadas searas do Direito Internacional. O papel da *soft law* na efetivação desse problemático resultado – mais hierarquia e desigualdade no sistema internacional –, todavia, não é acidental. Pelo contrário, ele foi escolhido especificamente para contornar a clássica exigência do consentimento estatal.

Portanto, o que fica claro é que a preocupação de Prosper Weil e outros críticos não é um apego nostálgico às formas clássicas de se produzir Direito Internacional. Na realidade, compreendem que o voluntarismo é um poderoso – e necessário – instrumento para se guardar contra o estabelecimento de uma hierarquia no sistema internacional, contra a imposição da vontade de alguns sobre todos.

O que o presente trabalho pretendeu articular são ambas as visões. Tanto como a construção desses regimes, por meio de procedimentos e regras excepcionais, são justificadas a partir das necessidades consideradas prementes pela sociedade (ou comunidade) internacional, quanto como essas justificativas precisam ser desconstruídas para que se percebam os efeitos colaterais desse processo. Combater o financiamento do terrorismo é bem público que precisa ser provido, porém existem outros tantos que não receberam o caráter prioritário e excepcional deste. Se a decisão quanto a quais são as prioridades da sociedade internacional é imposta por um ou alguns Estados em relação a todos os outros e se a forma como ela é imposta maneja instrumentos excepcionais e

extremamente eficazes, confirma-se o temor de Prosper Weil da emergência de uma hierarquia a partir da confusão entre *lex lata* e *lex ferenda*.

## CONCLUSÃO

A eficácia normativa das normas de *soft law* de combate ao terrorismo foi, sem dúvida, o principal foco deste trabalho. Superar a presunção automática de que normas de *hard law* são mais eficazes exigiu uma cuidadosa análise do desenvolvimento histórico dessas normas, de seus textos e de seus mecanismos de fiscalização de implementação e de suas aplicações na prática, nos contextos domésticos dos Estados. No cenário em que o Direito Internacional se diversifica e se prolifera, é esse exercício que se torna necessário para a completa e efetiva compreensão de seu funcionamento.

Normas internacionais para combate ao terrorismo não são uma novidade no Direito Internacional. Entendido como um problema transnacional, que ignora fronteiras e pode produzir resultados devastadores, logo se pretendeu engendrar esforços de cooperação para confrontá-lo. As convenções internacionais celebradas no âmbito da Liga das Nações podem ser entendidas dentro dessa dinâmica. Nunca tendo entrado em vigor, contudo, já denotavam também os muitos obstáculos a essa cooperação.

Ao longo da segunda metade do século XX, a pretensão de uma convenção ampla tratando do tema foi relegada ao segundo plano. Preferiu-se focar em tratados internacionais setoriais sobre pontos específicos que vinham se manifestando como problemas – o sequestro de pessoas e os ataques contra a aviação civil, por exemplo. De forma semelhante, as organizações internacionais se engajaram na busca de soluções que se mostravam, em larga medida elusivas. Enquanto a Assembleia-Geral das Nações Unidas discutia essencialmente o que deveria ser entendido como terrorismo – uma questão que permanece em aberto e dificulta as pretensões de se celebrar uma convenção ampla – o Conselho de Segurança passou a aplicar os instrumentos que tinha à disposição para enfrentar grupos terroristas: as sanções.

A virada do século cuidaria de fazer todos os esforços realizado até então parecer eminentemente insuficientes. Os atentados de 11 de setembro de 2001 sinalizam a completa inadequação do modelo cooperativo empregado até então. Alçado à prioridade internacional, o combate ao terrorismo logo ganharia novas feições que, por sua vez, desafiam as concepções clássicas sobre o Direito Internacional. A necessidade de garantir que todos os Estados se engajem efetivamente nesse combate, calcada na percepção de que um regime antiterrorista é tão forte quanto seu elo mais fraco, exigiria soluções inovadoras. Uma delas foi a adoção de resoluções, pelo Conselho de Segurança das



Nações Unidas, com caráter quase-legislativo, atribuindo amplas obrigações a todos os Estados.

Outra solução – esta, foco do presente trabalho – foi atribuir a um organismo informal pré-existente, uma força-tarefa basicamente, a missão de combater o financiamento do terrorismo. O GAFI era, até aquele momento, parte do esforço internacional de se combater a lavagem de dinheiro. Tinha um modo de funcionamento inovador: composto por apenas um punhado de Estados, adotava recomendações sobre medidas legislativas e administrativas que deveriam ser adotadas, no plano doméstico, e realizava avaliações sobre a maneira como cada Estado, membros e não-membros, estava as implementando. Já havia, inclusive, demonstrado disposição para indicar publicamente Estados não-cooperantes e aplicar-lhes sanções econômicas. Como aquele punhado de Estados representavam os mais ricos mercados financeiros do mundo e a possibilidade de se cortar o acesso a esses fluxos financeiros era acenada, restavam poucas alternativas além de se submeter às avaliações do GAFI.

A escolha do GAFI como fórum em torno do qual articular essa missão e das recomendações como instrumentos aplicáveis não foi aleatória. De composição limitada e uniforme, o processo decisório é simplificado. Entendidas como normas de *soft law* e dotadas de designação aparentemente não vinculante, as recomendações inicialmente se baseavam em outros textos legais. Como ficou claro, no entanto, logo essas recomendações passaram a ir muito além de normas previamente adotadas, inovando efetivamente no ordenamento jurídico. Tampouco elas restringiram ao tópico do financiamento. Atualmente tratam de temas como recrutamento de terroristas e não-proliferação de armas de destruição em massa.

Se os textos das recomendações evoluíram, tornando as obrigações impostas aos Estados mais complexas e específicas, também evoluiu o mecanismo de fiscalização da sua implementação pelo Estado. Encarrega-se de avaliar tanto a adequação das estruturas legal e institucional dos Estados em relação às prescrições internacionais, quanto a efetividade dos mecanismos desenvolvidos por eles. Desenvolveu também mecanismos de acompanhamento para incentivar aprimoramentos a partir da cooperação técnica e, se necessário, da ameaça e efetiva aplicação de sanções e contramedidas. Essa aplicação é difusa, vez que cabem aos Estados e não propriamente ao GAFI. Todavia, a capacidade de aplicá-las e a disposição de fazê-lo também são alvos de avaliação, garantindo que eventuais decisões do GAFI sejam efetivamente cumpridas. De recomendações, hoje, só têm o nome.

Como depreende-se da análise comparativa realizada no capítulo 2, o conteúdo das normas esposadas pelo GAFI – que, além das recomendações, incluem as notas interpretativas e a metodologia de avaliação –, assim como o seu mecanismo de fiscalização são muito mais precisos e avançados, respectivamente, do que aqueles encontrados nos tratados internacionais sobre o tema e na atuação de outras organizações internacionais, como a ONU.

Mais do que compreender como funciona esse mecanismo de fiscalização na teoria, todavia, é necessário observá-lo na prática. Nesse sentido, analisar como se deu o processo de adoção das legislações sobre terrorismo no Brasil – as Leis nº 13.170/2015 e 13.260/2016 – é uma ótima oportunidade de fazer esse exercício. Estabelecer uma relação causal entre a atuação do GAFI e essas iniciativas legislativas é necessariamente um propósito que demanda diversas linhas de inquérito. Procurou-se estabelecê-la a partir (i) da linha do tempo apresentada, a qual deixa evidente que foi essa atuação que desencadeou um processo legislativo bem-sucedido – no sentido de ter gerado uma lei; (ii) da demonstração de que havia diversos obstáculos a esse sucesso, os quais já haviam impedido que iniciativas anteriores se desenrolassem, e de que essa atuação foi necessária e suficiente para superá-los; (iii) do processo legislativo que evidencia uma clara preocupação com a ameaça de aplicação sanções; e (iv) da comparação dos textos dos projetos de lei e das leis adotadas com as exigências feitas pelo GAFI.

Não se ignora a existência de outros fatores conjunturais os quais contribuíram para que esse processo acontecesse, como a realização de eventos de grande porte no Brasil e o agravamento da ameaça terrorista internacional a partir da ascensão do Estado Islâmico. Existe, no entanto, uma preponderância dos fatores estruturais, notadamente a atuação do GAFI, como se pretendeu demonstrar a partir do breve estudo dos casos de Argentina, México e Turquia.

Se ficou claro que as normas internacionais de *soft law* para combater o terrorismo são mais eficazes do que as normas de *hard law*, urge compreender melhor o processo de formação delas. Afinal, as limitações ao processo de formação de normas de *hard law*, nesse caso de tratados internacionais, já são bem conhecidas – e a exigência do consentimento estatal demonstra-se um poderoso contrapeso à vontade dos Estados mais poderosos. Mesmo o processo decisório no seio de organizações internacionais tradicionais, como a ONU, já foi amplamente estudado

Por muitos considerada uma alcunha, a denominação de *soft law*, e nesse caso específico, de recomendações, não pode servir de justificativa para que se ignore ou menospreze o processo de formação dessas normas. Pelo contrário, é essencial que ele seja meticulosamente estudado – e, para isso, mais transparência deve ser demandada dos órgãos como o GAFI – para que se compreenda como alguns Estados determinam regras que serão aplicadas a todos; como todos os Estados se submetem a uma fiscalização, mesmo não tendo participado das deliberações que decidiram os seus termos; e como alguns Estados decidem aplicar sanções mesmo a Estados que nunca se comprometeram com a obediência daquelas regras. Essas são apenas algumas questões emergiram a partir do presente estudo.

Fica claro, assim, que a recalcitrância em relação às normas de *soft law*, demonstrada por estudiosos e praticantes, não é fruto de um apego nostálgico ao Direito Internacional Clássico, mas sim produto de uma preocupação, em larga medida justificada, com a apropriação de instrumentos jurídicos para a imposição da vontade de uns poucos sobre todos, para a imposição de uma ordem hierárquica e para o aprofundamento da desigualdade na sociedade internacional – sob a justificativa de proteger a comunidade internacional.

## BIBLIOGRAFIA

- ABBOT, K.; KEOHANE, R.; MORAVESIK, A.; SLAUGHTER, A; SNIDAL, D. The Concept of Legalization. **International Organization**, v.54, n.3, p. 401-419, 2000.
- ABBOTT, K.; SNIDAL, D. Hard and Soft Law in International Governance. **International Organization**, v.54, n.3, p. 421-456, 2000.
- AFANASIEVA, D.; MEDHORA, N. S&P downgrades Turkey outlook to negative from stable. **Reuters**, 7 fev. 2014. Disponível em: <<http://www.reuters.com/article/us-turkey-sp-outlook-idUSBREA161JV20140207>>. Acesso em 11 nov. 2016
- ALBERTI, V. **Manual de História Oral**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2013.
- ARAS, V. **Entrevista concedida a Guilherme de Jesus France**. Brasília, 6 out. 2016.
- ASPREMONT, J. Softness in International Law: a self-serving quest for new legal material. **European Journal of International Law**, v. 19, n. 5, p. 1075-1093, 2008.
- BARRETT, R. Preventing the Financing of Terrorism. **Case Western Reserve Journal of International Law**, v. 44, n. 3, 2012, p. 719-736.
- BENJAMIN, D. A. **Aplicação dos atos de organizações internacionais no ordenamento jurídico brasileiro**. Brasília, FUNAG, 2014.
- BIANCHI, A. Assessing the Effectiveness of UN Security Council's Anti-terrorism Measures: The Quest for Legitimacy and Cohesion. **European Journal of International Law**, v. 17, n.5, p. 881-919, 2007.
- BLUMENAU, B. The Other Battleground of the Cold War. **Journal of Cold War Studies**, v. 16, n. 1, 2014, p. 61-84.
- BONFIM, I. Projeto sobre terrorismo opõe Levy e PT no Senado. **O Estado de São Paulo**, 20 out. 2015. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,projeto-sobre-terrorismo-opoe-levy-e-pt-no-senado--imp-,1782650>>. Acesso em 6 dez. 2016.
- BROWDER, J. The Gray List: Turkey's Financing of Terrorism. **Foreign Policy Journal**, 5 mar. 2014. Disponível em: <<http://www.foreignpolicyjournal.com/2014/03/05/the-gray-list-turkeys-financing-of-terrorism/>>. Acesso em 11 nov. 2016.
- BURES, O. Eurojust Fledging Counterterrorism Role. **Journal of Contemporary European Research**, v. 6, n. 2, 2010, p. 236-256.

BURES, O.; AHERN, S. The European Model of Building Regional Cooperation Against Terrorism. IN: CORTRIGHT, D.; LOPEZ, G. **Uniting Against Terror**: cooperative nonmilitary responses to the global terrorist threat. Cambridge: MIT Press, 2007

CÂMARA NOTÍCIAS. **Grupo de Ação Financeira pede a Cunha urgência para leis de combate ao terrorismo**. Brasília, 9 abr. 2015. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/ADMINISTRACAO-PUBLICA/485561-GRUPO-DE-ACAO-FINANCEIRA-PEDE-A-CUNHA-URGENCIA-PARA-LEIS-DE-COMBATE-AO-TERRORISMO.html>>. Acesso em 6 dez. 2016.

CARTA CAPITAL. **Ausência de lei contra financiamento do terrorismo pode gerar sanções contra o Brasil**. Brasília, 19 jan. 2015. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/internacional/ausencia-de-lei-contra-financiamento-do-terrorismo-pode-gerar-sancoes-contra-o-brasil-9737.html>>. Acesso em 6 dez. 2016.

CHALIAND, G., BLIN, A. **Terrorism: from Antiquity to Al Qaeda**. Berkley: University Press California, 2007.

CHAYES, A.; CHAYES, A. H. **The new sovereignty**: compliance with international regulatory agreements. Cambridge: Harvard University Press, 1995

CHINKIN, C. M. The Challenge of soft law: development and change in international law. **The International and Comparative Law Quarterly**, v. 38, n. 4, 1989, p. 850-866. \_\_\_\_\_. A Hard look at Soft Law. **Proceedings of the Annual Meeting (American Society of International Law)**, v. 82, 1988, p. 371-395.

CLARÍN. **Zaffaroni volvió a cuestionar la ley antiterrorista que impuso el Gobierno**. Buenos Aires, 26 dez. 2011. Disponível em: <[http://www.clarin.com/politica/Zaffaroni-cuestionar-antiterrorista-impuso-Gobierno\\_0\\_616138542.html](http://www.clarin.com/politica/Zaffaroni-cuestionar-antiterrorista-impuso-Gobierno_0_616138542.html)>. Acesso em 17 dez. 2016.

CONSELHO DA EUROPA. **Protocol Amending the European Convention on the Supression of Terrorism**. Estrasburgo, 2003. Disponível em: <<http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168008370d>>. Acesso em 2 nov. 2016.

COOLSEAT, R. EU conterterrorism strategy: value added or chimera? **Foreign Affairs**, v. 86, n. 4, 2010, p. 857-873.

CORREA, L. M. P. **O Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI): Organizações Internacionais e crime transnacional**. Brasília: FUNAG, 2013.

CORTE PERMANENTE DE JUSTIÇA INTERNACIONAL. **The Case of the S.S. Lotus**. Haia, 7 set. 1927. Disponível em: <[http://www.icj-cij.org/pcij/serie\\_A/A\\_10/30\\_Lotus\\_Arret.pdf](http://www.icj-cij.org/pcij/serie_A/A_10/30_Lotus_Arret.pdf)>. Acesso em 18 dez. 2016.

CORTRIGHT, D.; GERBER-STELLINGWERF, L.; LOPEZ, G. A.; MILLAR, A. Global Cooperation Against Terrorism Evaluating the United Nations Counter Terrorism Committee. IN: CORTRIGHT, D.; LOPEZ, A. **Uniting Against Terror: Cooperative Nonmilitary Responses to the Global Terrorist Threat**. Cambridge (US): The MIT Press, 2007.

COMITÊ CONTRA-TERRORISMO. **Guidelines of the Committee of the conduct of its work**. Nova York, 16 out. 2001. Disponível em: <<http://www.un.org/en/sc/ctc/docs/founding/guidelines-for-conduct-ctc.pdf>>. Acesso em 28 nov. 2016.

\_\_\_\_\_. **Technical Guide to the implementation of Security Council Resolution 1373 (2001)**, 2009. Disponível em: <[https://www.un.org/sc/ctc/wp-content/uploads/2016/01/technical\\_guide\\_2009.pdf](https://www.un.org/sc/ctc/wp-content/uploads/2016/01/technical_guide_2009.pdf)>. Acesso em 18 nov. 2016.

\_\_\_\_\_. **Counter-Terrorism Committee Executive Directorate Press Kit**, 2016a. Disponível em: <<https://www.un.org/sc/ctc/wp-content/uploads/2015/09/CTED-press-kit-2016-ENGLISH.pdf>>. Acesso em 28 nov. 2016.

\_\_\_\_\_. **Global Survey of the Implementation of Security Council Resolution 1373 (2001)**. Genera, out. 2016b. Disponível em: <[https://www.un.org/sc/ctc/wp-content/uploads/2016/10/Global-Implementation-Survey-1373\\_EN.pdf](https://www.un.org/sc/ctc/wp-content/uploads/2016/10/Global-Implementation-Survey-1373_EN.pdf)>. Acesso em 28 nov. 2016.

DREZNER, D. The Power and Peril of International Regime Complexity. **Perspectives on Politics**, v. 7, n. 1, 2009, p. 65-70.

DUPUY, R. J. Declaratory Law and Programmatic Law: from revolutionary custom to “soft law”. IN: AKKERMAN, R. J.; KRIEKEN, P. J.; PANNENBORG, C. O [ed.]. **Declarations on principles**, a quest for Universal Peace. Leyden :Sijthoff, 1977, p. 252.

\_\_\_\_\_. A Hard look at Soft Law. **Proceedings of the Annual Meeting (American Society of International Law)**, v. 82, 1988, p. 371-395

FRAGOSO, H. C. **Terrorismo e Criminalidade Política**. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 1981.

FRAGOSO, H. C. A nova lei de segurança nacional. **Revista de Direito Penal e Criminologia**, n. 35, jan./jul. 1983, p. 60-69.

FRANCIONI, F. International Soft Law. IN: LOWE, A. V.; FITZMAURICE, M. (eds.). **Fifty Years of the International Court of Justice, Essays in Honour of Sir Robert Jennings**. Nova York: Cambridge University Press, 1996.

FRANCK, T. M. Legitimacy in the International System. **The American Journal of International Law**, v. 82, 1988, p. 705-759.

G-20. **Declaration on strengthening the financial system**. Londres, 2 abr. 2009.

Disponível em:

<[https://www.g20.org/Content/DE/StatischeSeiten/Breg/G7G20/Anlagen/G20-erklaerung-staerkung-finanzsystem-london-2009-en.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](https://www.g20.org/Content/DE/StatischeSeiten/Breg/G7G20/Anlagen/G20-erklaerung-staerkung-finanzsystem-london-2009-en.pdf?__blob=publicationFile&v=3)>.

Acesso em 18 dez. 2016.

GARDNER, K. L. Terrorism defanged: the Financial Action Task Force and International Efforts to Capture Terrorist Finances. IN: CORTRIGHT, D.; LOPEZ, G. **Uniting Against Terror: cooperative nonmilitary responses to the global terrorista threat**. Cambridge: MIT Press, 2007.

GHOSHAY, S. Compliance Convergence in FATF Rulemaking: the Conflict Between Agency Capture and Soft Law. **New York Law School Law Review**, v. 59, p. 512-545, 2015

GRUPO DE AÇÃO FINANCEIRA. **G7/8 Paris Summit, Economic Declaration**. Paris, 16 jul. 1989. Disponível em:

<<http://www.g8.utoronto.ca/summit/1989paris/communique/>>. Acesso em: 13 abr. 2016.

\_\_\_\_\_. **The 40 Recommendations**. Paris, 1996. Disponível em: < <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF%20Recommendations%201996.pdf>>. Acesso em 18 dez. 2016.

\_\_\_\_\_. **Annual Reports, 1998-1999**. Paris, 2 jul. 1999. Disponível em:

<<http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/1998%201999%20ENG.pdf>>.

Acesso em 15 nov. 2016.

\_\_\_\_\_. **Annual Review of Non-Cooperative Countries and Territories 2005-2006**.

Paris, 23 jun. 2006. Disponível em:

<<https://web.archive.org/web/20060715090401/http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/0/0/37029619.pdf>>. Acesso em 18 dez. 2016.

\_\_\_\_\_. **Third Mutual Evaluation Report: Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism – Turkey**. Paris, 2007. Disponível em: <<http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer/MER%20Turkey%20full.pdf>>. Acesso em 10 nov. 2016.

\_\_\_\_\_. **FATF IX Special Recommendations.** Paris, fev. 2008a. Disponível em: <<http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/FATF%20Standards%20-%20IX%20Special%20Recommendations%20and%20IN%20rc.pdf>>. Acesso em: 15 abr. 2016.

\_\_\_\_\_. **Mutual Evaluation Report: Mexico.** Paris, 17 out. 2008b. Disponível em: <<http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer/MER%20Mexico%20ful.pdf>>. Acesso em 2 nov. 2016.

\_\_\_\_\_. **Mutual Evaluation Report: Brazil.** Paris, 25 jun. 2010a. Disponível em: <<http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer/MER%20Brazil%20full.pdf>>. Acesso em 2 nov. 2016.

\_\_\_\_\_. **Mutual Evaluation Report: Argentine.** Paris, 22 out. 2010b. Disponível em: <<http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer/MER%20Argentina.pdf>>. Acesso em 2 nov. 2016.

\_\_\_\_\_. **The FATF Recommendations: International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation.** Paris, fev. 2012a. Disponível em: <[http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF\\_Recommendations.pdf](http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF_Recommendations.pdf)>. Acesso em: 13 abr. 2016.

\_\_\_\_\_. **Interim Follow-up Report: Mutual Evaluation Mexico.** Paris, 19 out. 2012b. Disponível em: <<http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Interim%20Follow-up%20Report%20Mexico.pdf>>. Acesso em 17 dez. 2016.

\_\_\_\_\_. **Methodology for assessing technical compliance with the FATF Recommendations and the effectiveness of the AML/CTF Systems.** Paris, out. 2013a. Disponível em: <<http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/methodology/FATF%20Methodology%2022%20Feb%202013.pdf>>. Acesso em 5 nov. 2016.

\_\_\_\_\_. **Procedures for the FATF fourth round of AML/CTF mutual evaluations.** Paris, out. 2013b. Disponível em: <<http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/methodology/FATF-4th-Round-Procedures.pdf>>. Acesso em 5 nov. 2016.



\_\_\_\_\_. **15th Follow-up Report: Mutual Evaluation on Turkey.** Paris, 2014a. Disponível em: <<http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer/Turkey-FUR-2014.pdf>>. Acesso em 10 nov. 2016.

\_\_\_\_\_. **11th Follow-up Report: Mutual Evaluation of Argentina.** Paris, jun. 2014b. Disponível em: <[http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer/FUR%20Argentina\\_reduced.pdf](http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer/FUR%20Argentina_reduced.pdf)>. Acesso em 17 dez. 2016.

\_\_\_\_\_. **7th Follow-up Report: Mutual Evaluation of Mexico.** Paris, fev. 2014c. Disponível em: <<http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer/Follow-up-report-Mexico-2014.pdf>>. Acesso em 17 dez. 2016.

\_\_\_\_\_. **Financing of the Terrorist Organisation Islamic State in Iraq and the Levant (ISIL).** Paris, fev. 2015. Disponível em: <<http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Financing-of-the-terrorist-organisation-ISIL.pdf>>. Acesso em: 13 abr. 2016.

\_\_\_\_\_. **9th follow-up report: Mutual Evaluation of Brazil.** Paris, 15 fev. 2016a.

\_\_\_\_\_. **11th follow-up report: Mutual Evaluation of Brazil.** Paris, 19 out. 2016b.

\_\_\_\_\_. **FATF Annual Report 2014-2015.** Paris, 2016c. Disponível em: <<http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Annual-report-2014-2015.pdf>>. Acesso em: 14 abr. 2016.

GAFISUD. **Informe de Evaluación Mutua sobre Lavados de Activos y Financiamiento del Terrorismo.** Buenos Aires, 28 jun. 2004.

GOKOLUK, S. Turkey Stocks Fall with Bonds on Task Force Meeting, S&P Outlook. **Bloomberg**, 10 fev. 2014. Disponível em: <<http://www.reuters.com/article/us-turkey-sp-outlook-idUSBREA161JV20140207>>. Acesso em 11 nov. 2016.

GUZMAN, A. T. Against Consent. **Virginia Journal of International Law**, v. 52, 2011, p. 747-790.

GUZMAN, A. T.; HSIANG, J. Some Ways that Theories on Customary International Law Fail: a reply to Laszlo Blutman. **The European Journal of International Law**, v. 25, n. 1, 2014, p. 553-559.

HANDL, G. F. A Hard look at Soft Law. **Proceedings of the Annual Meeting (American Society of International Law)**, v. 82, 1988, p. 371-395

HAPPOLD, M. Security Council Resolution 1373 and the Constitution of the United Nations. **Leiden Journal of International Law**, v. 16, p. 593-610, 2003.

- HAUBERT, M.; MONTEIRO, F. Falta de lei antiterrorismo pode causar sanções internacionais ao Brasil. **Folha de São Paulo**. Brasília, 6 nov. 2015. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/11/1703103-falta-de-lei-antiterrorismo-pode-causar-sancoes-internacionais-ao-brasil.shtml>>. Acesso em 20 dez. 2016.
- HELPER, L. R. Regime Shifting: The TRIPS Agreement and New Dynamics of Intellectual Property Lawmaking. **Yale Journal of International Law**, v. 29, n. 1, 2004, p. 1-83
- \_\_\_\_\_. Nonconsensual International Lawmaking. **University of Illinois Law Review**, v. 2008, n.1, 2008, p. 71-126.
- HENG, Y.; MCDONAGH, K. The other War on Terror revealed: global governmentality and the Financial Action Task Force's campaign against terrorist financing. **Review of International Studies**, v. 34, n. 3, 2008, p. 553-573.
- HOLLIS, D. Why State Consent Still Matters – Non-State Actors, Treaties, and the Changing Sources of International Law. **Berkley Journal of International Law**, v. 23, n. 1, 2005, p. 137-174.
- HOROWITZ, J. Case Watch: Untangling UN Anti-Terrorism Sanction and Human Rights. **Open Society**. 14 set. 2012. Disponível em: <<https://www.opensocietyfoundations.org/voices/case-watch-untangling-un-anti-terrorism-sanctions-and-human-rights>>. Acesso em: 10 ago. 2016.
- HUDSON, A. Not a Great Asset: the UN Security Council's Counter-Terrorism Regime: Violating Human Rights. **Berkley Journal of International Law**, v. 25, n. 1, 2007, p. 203-227.
- HÜLSSE, R. Even clubs can't do without legitimacy: why the anti-money laundering blacklist was suspended. **Regulation & Governance**, v. 2, p. 459-479, 2008.
- HURD, I. Legitimacy and Authority in International Politics. **International Organizations**, v. 53, n. 2, 1999, p. 379-408.
- INSTITUT DE DROIT INTERNATIONAL. **Revision des articles 13 et 14 des Résolutions d'Oxford (Extradition)**. Genebra, 8 set. 1892. Disponível em: <[http://www.justitiaetpace.org/idiF/resolutionsF/1892\\_gen\\_03\\_fr.pdf](http://www.justitiaetpace.org/idiF/resolutionsF/1892_gen_03_fr.pdf)>. Acesso em: 12 ago. 2016.
- JENNINGS, R. Y. An International Lawyer Takes Stock. **The International and Comparative Law Quarterly**, v. 39, n. 3, 1990, p. 513-529.
- JENSEN, R. B. The International Campaign against Anarchist Terrorism, 1880-1930s. **Terrorism and Political Violence**, v. 21, n.1, 2009, p. 89-109.

- KAUNERT, C. Europol and EU Counterterrorism: International Security Actorness in the External Dimension. **Studies in Conflict and Terrorism**, v. 33, n.7, 2010, p. 652-671.
- KLABBERS, J. The Redundancy of soft law. **Nordic Journal of International Law**, v. 65, 1996, p. 167-182.
- \_\_\_\_\_. The Undesirability of soft law. **Nordic Journal of International Law**, v. 67, 1998, p. 381-391.
- KLEIN, P. Le Droit International à l'épreuve du terrorisme. *RCADI*, 2006, p. 203-484.
- KRISCH, N. The Decay of Consent in International Law in an Age of Global Public Goods. **The American Journal of International Law**, v. 108, n. 1, 2014, p. 1-40.
- LEITE, G. L. L. **A incorporação e aplicação das resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas no ordenamento jurídico brasileiro**. Dissertação de Mestrado, IRB, 2011.
- LIGA DAS NAÇÕES. **Convention for the Prevention and Punishment of Terrorism**. Genebra, 16 nov. 1937. Disponível em: <<http://dl.wdl.org/11579/service/11579.pdf>>. Acesso em: 25 jun. 2016.
- LUCK, E. C. Tackling Terrorism. In: MALONE, D. **The UN Security Council: from the Cold War to the 21<sup>st</sup> Century**. Londres: Lynne Rienner Publisher Inc., 2004.
- \_\_\_\_\_. *UN Security Council: Practice and Promise*. Nova York: Routledge, 2006.
- MARSTON, R. What is a rating agency? **BBC**. Londres, 20 out. 2014. Disponível em: <<http://www.bbc.com/news/10108284>>. Acesso 18 dez. 2016.
- MACEDO, P. E. V. B.; PINTO, P. E. C. Monismo e Dualismo além dos tratados: a internalização das resoluções do Conselho de Segurança da ONU. **Quaestio Iuris**, v. 4, n. 1, 2011, p. 314-328.
- MILLAR, A., ROSAND. E. Strengthening International Law and Global Implementation. In: CORTRIGHT, D.; LOPEZ, A. **Uniting Against Terror: Cooperative Nonmilitary Responses to the Global Terrorist Threat**. Cambridge (US): The MIT Press, 2007.
- MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **PGR recomenda urgência na criação de Lei Antiterrorismo no Brasil**. Brasília, s.d. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/sci/noticias/noticias-1-1/pgr-recomenda-urgencia-na-criacao-de-lei-antiterrorismo-no-brasil>>. Acesso em 6 dez. 2016.
- MOLL, L. O terrorismo no direito brasileiro: análise à luz da obrigação internacional de repressão do crime de terrorismo. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, v. 80, jul./set. 2012, p. 375-415.

MOREDA, N. A. Eurojust, a la vanguardia de la Cooperación judicial em materia penal en la Unión Europea. **Revista de Derecho Comunitario Europeo**, v. 41, 2012, p. 119-157.

MOTA, B. **Entrevista concedida a Guilherme de Jesus France**. Brasília, 30 set. 2016.

MORAES, J. **Entrevista concedida a Guilherme de Jesus France**. Brasília, 25 out. 2016.

MURTHY, C.S.R. **The U.N. Counter-Terrorism Committee: an Institutional Analysis**. Nova York: Friedrich Ebert Stiftung, 2007.

NUNES, D. As iniciativas de reforma à Lei de Segurança Nacional na consolidação da democracia brasileira: da inércia legislativa na defesa do Estado Democrático de Direito à ascensão do terrorismo. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, v. 22, n. 107, mar./abr. 2014, p. 265-305.

OLSSON, I. A. Four Competing Approaches to international soft law. **Scandinavian Studies in Law**, n. 58, 2013, p. 177-196.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Resolução 57 do Conselho de Segurança**. Nova York, 18 set. 1948. Disponível em: <<http://repository.un.org/handle/11176/87287>>. Acesso em: 20 out. 2016

\_\_\_\_\_. **Declaração Relativa aos Princípios do Direito Internacional Regendo as Relações Amistosas e Cooperação entre os Estados conforme a Carta da ONU**. Nova York, 24 out. 1970. Disponível em: <<http://www.un-documents.net/a25r2625.htm>>. Acesso em: 07 jul. 2016.

\_\_\_\_\_. **Resolução 3034 da Assembleia Geral**. Nova York, 18 dez. 1972. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/3034\(XXVII\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/3034(XXVII))>. Acesso: 7 jun. 2016.

\_\_\_\_\_. **Resolução 34/145 da Assembleia Geral**. Nova York, 19 dez. 1979. Disponível em: <<http://www.un.org/documents/ga/res/34/a34res145.pdf>>. Acesso em: 7 jul. 2016.

\_\_\_\_\_. **Resolução 49/60 da Assembleia Geral**. Nova York, 9 dez. 1994. Disponível em: <<http://www.un.org/documents/ga/res/49/a49r060.htm>>. Acesso em: 20 jun. 2016.

\_\_\_\_\_. **Resolução 51/210 da Assembleia Geral**. Nova York, 17 dez. 1996. Disponível em: <<http://www.un.org/documents/ga/res/51/a51r210.htm>>. Acesso em: 7 jul. 2016.

\_\_\_\_\_. **Resolução 1267 do Conselho de Segurança**. Nova York, 15 out. 1999. Disponível em: <[http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/1267%281999%29](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1267%281999%29)>. Acesso em: 20 jun. 2016.

\_\_\_\_\_. **Resolução 1333 do Conselho de Segurança**. Nova York, 19 dez. 2000. Disponível em: <[http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/1333%282000%29](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1333%282000%29)>. Acesso em: 20 jun. 2016.

\_\_\_\_\_. **Resolução 1373 do Conselho de Segurança**. Nova York, 28 set. 2001. Disponível em: <[http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/1373\(2001\)](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1373(2001))>. Acesso em: 27 jun. 2016.

\_\_\_\_\_. **Resolução 1535 do Conselho de Segurança**. Nova York, 26 mar. 2004a. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/1535\(2004\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1535(2004))>. Acesso em: 12 nov. 2016.

\_\_\_\_\_. **Relatório do Painel sobre Ameaças, Desafios e Mudanças direcionado à Assembleia Geral da ONU**. Nova York, 2 dez. 2004b. Disponível em: <[http://www.unrol.org/files/gaA.59.565\\_En.pdf](http://www.unrol.org/files/gaA.59.565_En.pdf)>. Acesso em: 23 nov. 2016.

\_\_\_\_\_. **Resolução 1617 do Conselho de Segurança**. Nova York, 29 jul. 2005. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/1617\(2005\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1617(2005))>. Acesso em: 22 nov. 2016.

\_\_\_\_\_. **UN Doc. S/PV 5446**. Nova York, 30 maio 2006a. UN official website, s.d. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/PV.5446](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.5446)>. Acesso em: 7 dez. 2013.

\_\_\_\_\_. **Resolução 60/288 da Assembleia Geral: Estratégia Global de Combate ao Terrorismo**. Nova York, 8 set. 2006b. Disponível em: <<https://www.un.org/en/terrorism/strategy-counter-terrorism.shtml>>. Acesso em: 20 jun. 2016.

\_\_\_\_\_. **Resolução 2253 do Conselho de Segurança**. Nova York, 17 dez. 2015. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/2253\(2015\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2253(2015))>. Acesso em: 26 nov. 2016.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Convenção Interamericana contra o Terrorismo**. Bridgetown, 2 jun. 2002. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5639.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5639.htm)>. Acesso em: 16 ago. 2016.

LOUDRAAT, C. de J. The Role of the Security Council. In: BOULDEN, J.; WEISS, T. G. **Terrorism and the UN: Before and after September 2001**. Bloomington: Indiana University Press, 2004.

PELLET, A. Contre la tyrannie de la ligne droite: aspects de la formation des normes en droit international de l'économie et du développement. **Thesaurus Acroasium**, v. XIX, 1988.

PELLET, A. ; DAILLIER, P. ; DINH, N. Q. **Direito Internacional Público**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2003.

PETERS, A. Global Constitutionalism Revisited. **International Legal Theory**, v. 11, 2005, p. 39-68.

PETERSON, M. J. Using the General Assembly. In: BOULDEN, J.; WEISS, T. G. **Terrorism and the UN: Before and after September 2001**. Bloomington: Indiana University Press, 2004.

POSNER, E.; GERSEN, J. Soft Law. **Public Law and Legal Theory Working Papers**. Chicago: University of Chicago Law School, 2008.

RAPPOPORT, D. The four waves of Rebel Terror and September 11. **Anthropoetics** v. 8, n.1, 2002, p. 46-73.

RAUSTIALA, K. Rethinking the sovereignty debate in international economic law. **Journal of International Economic Law**, v. 06, n. 04, 2003, p. 841-878.

\_\_\_\_\_. Form and Substance in International Agreements. **The American Journal of International Law**, v. 99, n. 3, 2005, p. 581-614.

RAUSTIALA, K.; VICTOR, D. G. The Regime Complex for Plant Genetic Resources. **International Organization**, v. 58, n. 2, 2004, p. 277-309.

REISMAN, W. M. A Hard look at Soft Law. **Proceedings of the Annual Meeting (American Society of International Law)**, v. 82, 1988, p. 371-395

ROSAND, E. Security Council Resolution 1373, the Counter-Terrorism Committee, and the Fight against Terrorism. **The American Journal of International Law**, v. 97, n. 2, p. 333-341, 2003.

SAMPAIO, G. **Entrevista concedida a Guilherme de Jesus France**. Brasília, 07, nov. 2016.

SAUL, B. The Legal Response of the League of Nations to Terrorism. **Journal of International Criminal Justice**, v. 4, n. 1, 2006, p. 78-102.

SCHARPF, F. W. Legitimacy in the Multilevel European Polity. **MPIfG Working Paper**, 2009. Disponível em: <<http://www.mpifg.de/pu/workpap/wp09-1.pdf>>. Acesso em 20 dez. 2016.

SENADO DE LA REPÚBLICA. **Aprueba Senado Ley Antiterrorismo**. Cidade do México, 11 fev. 2014. Disponível em: <<http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/10854-boletin-103-aprueba-senado-ley-antiterrorismo.html>>. Acesso em 18 dez. 2016.

SHAW, M. **Direito Internacional**. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

SOFAER, A. D. Terrorism and the Law. **Foreign Affairs**, v. 64, n. 5, 1986, p. 901-922.

SOTILLE, A. Le Terrorisme International. **RCADI**, 1938, p. 91-184.

UNIÃO EUROPEIA. **Decisão-Quadro do Conselho, de 13 de junho de 2002, relativa à luta contra o terrorismo**. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32002F0475&from=EN>>. Acesso em: 19 dez. 2016.

\_\_\_\_\_. **The European Union Counter-Terrorism Strategy**. Bruxelas, 30 nov. 2005. Disponível em: <<http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2014469%202005%20REV%204>>. Acesso em: 16 ago. 2016.

VABULAS, F.; SNIDAL, D. Organization without delegation: Informal intergovernmental organizations (IIGOs) and the spectrum of intergovernmental arrangements. **Review of International Organizations**, v. 8, 2013, p. 193-220.

VALOR ECONÔMICO. **Brasil pode ir para a lista negra de combate ao terrorismo**. Brasília, 13 de mar. 2015. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/financas/3951278/brasil-pode-ir-para-lista-negra-de-combate-ao-terrorismo>>. Acesso em 6 dez. 2016.

VERISSIMO, C. **Entrevista concedida a Guilherme de Jesus France**. Porto Alegre, 14 dez. 2016.

VIRALLY, M. A propos de la '*lex ferenda*'. IN: REUTER, P. **Mélanges offerts a Paul Reuter: le Droit International – unite et diversité**. Paris: A. Pedone, 1981, p; 519-533.

WEIL, P. Towards relative normativity in international law? **The American Journal of International Law**, v. 77, p. 413-442, 1983.

\_\_\_\_\_. Le droit international en quete de son identité: cours général de droit international public. **RCADI**, Volume 237 (1992-VI), pp. 9-370.

WESSEL, J. The Financial Action Task Force: a study in balancing sovereignty with equality in global administrative law. **Widener Law Review**, v. 13, 2006, p. 169-198.

ZAGARIS, B. The merging of Anti-Money Laundering and Counter-Terrorism Financial Enforcement Regimes After September 11, 2001. **Berkely Journal of International Law**, v. 22, n. 1, 2004, p. 123-158.



## ANEXO I – TABELA COMPARATIVA

Tabela comparativa referente à obrigação de criminalização do financiamento do terrorismo, imposta pelas Recomendações do GAFI, quanto pela Convenção para a Supressão do Financiamento do Terrorismo.<sup>175</sup>

| Metodologia GAFI (2013, p. 30-31)  | Convenção para Supressão do Financiamento do Terrorismo   |
|--|---|
| <i>Countries should criminalise TF on the basis of the Terrorist Financing Convention</i>  | -   |
| <i>TF offences should extend to any person who wilfully provides or collects funds by any means, directly or indirectly, with the unlawful intention that they should be used, or in the knowledge that they are to be used, in full or in part: (a) to carry out a terrorist act(s); or (b) by a terrorist organisation or by an individual terrorist (even in the absence of a link to a specific terrorist act or acts)</i> | Há dispositivo parcialmente correspondente <sup>176</sup> .<br>Art. 2 - 1. <i>Any person commits an offence within the meaning of this Convention if that person by any means, directly or indirectly, unlawfully and wilfully, provides or collects funds with the intention that they should be used or in the knowledge that they are to be used, in full or in part, in order to carry out:</i><br>(a) <i>An act which constitutes an offence within the scope of and as defined in one of the treaties listed in the annex; or</i><br>(b) <i>Any other act intended to cause death or serious bodily injury to a civilian, or to any other person not taking an active part in the hostilities in a situation of armed conflict, when the purpose of such act, by its nature or context, is to intimidate a population, or to compel a government or an international organization to do or to abstain from doing any act.</i> |
| <i>TF offences should include financing the travel of individuals who travel to a State other than their States of residence or nationality for the purpose of the perpetration, planning, or preparation of, or participation in, terrorist acts or the providing or receiving of terrorist training.</i>   | Não há dispositivo correspondente. <sup>177</sup>   |
| <i>TF offences should extend to any funds whether from a legitimate or illegitimate source.</i>  | Há dispositivo parcialmente correspondente <sup>178</sup> .<br>Art. 1 - 1. <i>Funds means assets of every kind, whether tangible or intangible, movable or immovable, however acquired, and legal documents or instruments in any form, including electronic or digital, evidencing title to, or interest in, such assets, including, but not limited to, bank credits, travellers cheques, bank cheques, money</i>   |

<sup>175</sup> Optou-se por apresentar o texto de ambas em inglês para facilitar a comparação, já que não havia versão em português da Metodologia do GAFI.

<sup>176</sup> Enquanto a Convenção se aproxima de apresentar uma definição para o terrorismo, o GAFI deixa a questão em aberto, como forma de ampliar o alcance de suas medidas.

<sup>177</sup> Essa é uma preocupação trazida principalmente a partir da tática, mais disseminada recentemente, de recrutamento de estrangeiros para atuar como terroristas. O Estado Islâmico emprega dessa tática com frequência.

<sup>178</sup> O GAFI considera fundamental a inclusão de fundos de origem lícita no bojo da criminalização do financiamento do terrorismo.

|   |  |
|---|--|
|   | <i>orders, shares, securities, bonds, drafts, letters of credit.</i>   |
| <i>TF offences should not require that the funds: (a) were actually used to carry out or attempt a terrorist act(s); or (b) be linked to a specific terrorist act(s).</i>   | Há dispositivo correspondente.<br>Art. 2 - 3. <i>For an act to constitute an offence set forth in paragraph 1, it shall not be necessary that the funds were actually used to carry out an offence referred to in paragraph 1, subparagraphs (a) or (b).</i>   |
| <i>It should be possible for the intent and knowledge required to prove the offence to be inferred from objective factual circumstances.</i>  | Não há dispositivo correspondente. <sup>179</sup>  |
| <i>Proportionate and dissuasive criminal sanctions should apply to natural persons convicted of TF.</i>   | Há dispositivo correspondente.<br>Art.4 - <i>Each State Party shall adopt such measures as may be necessary:</i><br>(a) <i>To establish as criminal offences under its domestic law the offences set forth in article 2;</i><br>(b) <i>To make those offences punishable by appropriate penalties which take into account the grave nature of the offences.</i>  |
| <i>Criminal liability and sanctions, and, where that is not possible (due to fundamental principles of domestic law), civil or administrative liability and sanctions, should apply to legal persons. This should not preclude parallel criminal, civil or administrative proceedings with respect to legal persons in countries in which more than one form of liability is available. Such measures should be without prejudice to the criminal liability of natural persons. All sanctions should be proportionate and dissuasive.</i> | Há dispositivo correspondente.<br>Art. 5 - 1. <i>Each State Party, in accordance with its domestic legal principles, shall take the necessary measures to enable a legal entity located in its territory or organized under its laws to be held liable when a person responsible for the management or control of that legal entity has, in that capacity, committed an offence set forth in article 2. Such liability may be criminal, civil or administrative.</i><br>2. <i>Such liability is incurred without prejudice to the criminal liability of individuals having committed the offences.</i><br>3. <i>Each State Party shall ensure, in particular, that legal entities liable in accordance with paragraph 1 above are subject to effective, proportionate and dissuasive criminal, civil or administrative sanctions. Such sanctions may include monetary sanctions.</i> |
| <i>It should also be an offence to: (a) attempt to commit the TF offence; (b) participate as an accomplice in a TF offence or attempted offence; (c) organise or direct others to commit a TF offence or attempted offence; and (d) contribute to the commission of one or more TF offence(s) or attempted offence(s), by a group of persons acting with a common purpose.</i>  | Há dispositivo correspondente.<br>Art. 2 - 5. <i>Any person also commits an offence if that person:</i><br>(a) <i>Participates as an accomplice in an offence as set forth in paragraph 1 or 4 of this article;</i><br>(b) <i>Organizes or directs others to commit an offence as set forth in paragraph 1 or 4 of this article;</i><br>(c) <i>Contributes to the commission of one or more offences as set forth in paragraphs 1 or 4 of this article by a group of persons acting with a common purpose. Such contribution shall be intentional and shall either:</i><br>(i) <i>Be made with the aim of furthering the criminal activity or criminal purpose of the group, where such activity or purpose</i>  |

<sup>179</sup> Na realidade, o dispositivo que poderia ser considerado correspondente (art. 2 – 5. 5. *Any person also commits an offence if that person: (c) Contributes to the commission of one or more offences as set forth in paragraphs 1 or 4 of this article by a group of persons acting with a common purpose. Such contribution shall be intentional (...)*), na realidade é contraditório à norma do GAFI, que expressamente atenua o aspecto subjetivo da intenção.

|   |  |
|---|--|
|   | <i>involves the commission of an offence as set forth in paragraph 1 of this article; or<br/>(ii) Be made in the knowledge of the intention of the group to commit an offence as set forth in paragraph 1 of this article.</i> |
| <i>TF offences should be designated as ML predicate offences</i>  | Não há dispositivo correspondente.   |
| <i>TF offences should apply, regardless of whether the person alleged to have committed the offence(s) is in the same country or a different country from the one in which the terrorist(s)/terrorist organisation(s) is located or the terrorist act(s) occurred/will occur.</i> | Não há dispositivo correspondente.   |

## ANEXO II – ENTREVISTAS

ARAS, V. **Entrevista concedida a Guilherme de Jesus France**. Brasília, 6 out. 2016.

**Guilherme France:** Qual seu cargo durante o período de 2015/16?

**Vladimir Aras:** Procurador Regional da República e Secretário de Cooperação Internacional do MPF.

**GF:** Qual foi seu primeiro contato com o tema do terrorismo?

**VA:** Eu fiz um curso na DIPLO Foundation, que é uma fundação do Chipre que oferece cursos em Diplomacia em geral e em formações na área de cibercriminalidade e terrorismo. Eu fiz esse curso, deve ter sido em 2006. Foi meu primeiro contato. Ainda não era um tema candente aqui no Brasil. E, em função de ter feito essa formação, também sou professor do Processo Penal na UFBA, passei a estudar mais o tema. Mas aqui, no MPF, em função das minhas atividades, a minha aproximação com o tema se deu mais a partir de 2013, quando a instituição passou a adotar, na sua política criminal, uma abordagem em torno da necessidade de termos uma legislação antiterror. Houve aqui alguns movimentos da Segunda Câmara de Coordenação e Revisão, que é uma...não sei se você conhece a estrutura: aqui em Brasília, além da Procuradoria-Geral, tem os estamentos superiores do MPF, compostos por sete câmaras de coordenação, que são especializadas por matéria e a Segunda Câmara é especializada em matéria criminal – hoje existem outras câmaras especializadas em matéria criminal, como a quinta, que cuida de corrupção no plano cível e penal, mas a que interessa no tema do terrorismo é a Segunda Câmara. Então, a Segunda Câmara fez alguns pequenos eventos internos enquanto esse debate se estabelecia mais fortemente no exterior e nós sofrendo esse influxo.

Só fazendo uma pequena correção, o meu primeiro contato com o tema no MPF foi em 2004 ou 2005, quando era Procurador da República em Foz do Iguaçu, em um caso concreto. Mas já lhe explico.

Institucionalmente, o MPF passou a se ocupar do tema em 2013, fez alguns eventos só para Procuradores da República, para estudar o tema do terrorismo. Aí, em 2014, o PGR Janot, com a minha secretaria a frente, organizou um seminário internacional sobre terrorismo. Nós trouxemos autoridades, especialistas de 7 ou 8 países – lembro de Canadá, Estados Unidos, Itália, França, Bélgica, Espanha, Inglaterra e Irlanda. Foi um momento de debate maior porque não foi um evento interno, foi um evento externo que tinha palestrantes de várias origens e produziu um livro que ainda não foi publicado, através de um colega que assumiu a coordenação dessa atividade – deve sair [o livro] no final do ano ou começo do ano que vem. É um livro que reúne artigos do painelistas e palestrantes sobre esse congresso – já está atrasado, mas vai sair pela Editora da Escola Superior do Ministério Público da União.

Desse ponto de vista, de debate, esses foram os momentos principais. Logo após esse evento, a PGR recebeu a visita da comissão de especialistas de alto nível do GAFI, que veio à Brasília e o PGR foi consultado e manifestou a opinião dele, inclusive fizemos nota técnica sobre os projetos de lei, não sei se você tem acesso a essas notas.

**GF:** Tenho a nota da ANPR.

**VA:** Tem a nota da ANPR e tem uma nota da PGR também sobre o projeto de lei antiterrorismo. A gente acompanhou o debate no legislativo e a posição sempre foi da necessidade de uma lei antiterror. Não sei se você leu um artigo no meu blog, [indicando a necessidade da] tipificação fechada para evitar riscos de usar o tipo penal de forma muito aberta.

**GF:** O seu primeiro contato com o tema do terrorismo no MPF foi em Foz do Iguaçu?

**VA:** Foi em Foz do Iguaçu. Quando eu assumi no MPF, em 2003, foi em Foz do Iguaçu. E um dos primeiros casos de cooperação jurídica em que eu atuei, como procurador de primeiro grau, foi um pedido argentino ao Brasil sobre o atentado de Buenos Aires. O atentado contra a Associação Mutual Israelense Argentina, aquele atentado que supostamente foi praticado por gente ligada ao Irã – mas não se sabe até hoje exatamente o que, mas levou a morte do procurador do caso Alberto Nisman, há um ano. Eu atuei nesse caso, que era um pedido argentino ao Brasil para obter informações sobre supostas pessoas ligadas à célula terrorista que teria operado a partir de Foz do Iguaçu. Na prática, foi o meu primeiro contato concreto com o tema do terrorismo – sobre esse atentado de Buenos Aires, que ocorreu em 1994.

**GF:** Foi um pedido de obtenção de informações ou um pedido de extradição?

**VA:** Foi um pedido de obtenção de provas no Brasil, sobre a atividade do suposto grupo que atuou na Argentina. Esse foi meu primeiro contato. Depois, academicamente, na DIPLO Foundation. E agora, institucionalmente, em um plano mais de grande política – participando de seminários e participando da redação das notas técnicas, para ajudar a formação, no Legislativo, da concepção de lei antiterror, que seria adequada na visão do MPF.

**GF:** Antes de entrar na discussão sobre o PL 2016, queria discutir alguns dos projetos anteriores sobre o tema que não foram bem-sucedidos. E você menciona, em dos seus textos, que o principal projeto anterior a esse período foi de 2002. Esse era um projeto especificamente de antiterrorismo ou era uma lei de segurança nacional, algo mais amplo?

**VA:** Os temas variam. Houve várias abordagens: tentou-se incluir esse tema no projeto do novo Código Penal; houve a abordagem de fazer uma nova lei de segurança nacional e houve abordagens, que são, para mim, um mistério até hoje, de fazer um anteprojeto, que foi elaborado – até alguns colegas participaram [como] José Robalino Cavalcante, presidente da ANPR – dentro do poder Executivo, especialmente entre as forças de segurança, as forças militares, que seria, dizem, o melhor projeto. Eu nunca vi esse texto, sei que Robalino tem, mas era um texto tido como reservado, não foi passado para ninguém. Então as abordagens foram essas: (1) a revogação da lei de segurança nacional,

e feitura de uma nova, inclusive com matéria de antiterrorismo; (2) a tipificação específica, a partir do conjunto normativo, de tratados, o marco global, desde a Convenção de Tóquio até as mais recentes sobre material nuclear e financiamento do terrorismo – você pega esse material e faria a tipificação específica por leis voltadas especificamente para ao bem jurídico tutelado por cada uma dessas convenções das quais o Brasil faz parte; ou (3) um modelo mais amplo de tratamento do tema dentro do Código Penal, abarcando toda a legislação criminal para dar uma ideia de mais harmonia e sistematicidade, para que não houvesse variação muito grande de penas entre uns crimes e outros.

**GF:** E algumas dessas abordagens foi distorcida para focar em questões não relacionadas ao terrorismo, como movimentos sociais?

**VA:** Já chego aí. Só para lembrar um fato da macro-política criminal: o fato de vários órgãos brasileiros acompanharem o trabalho do GAFI ajudou a ampliar o debate, pelo menos do ponto de vista das instituições políticas brasileiras. O COAF lidera a delegação brasileira no GAFI, mas nós [MPF] também participamos lá. O MPF também acompanha o GAFI e também tivemos a percepção de que esse organismo iria pressionar o Brasil e isso acelerou providências internas no MP para se mobilizar para estudar o marco normativo que nos obriga desde os anos 70.

Quanto a sua pergunta, sem dúvida, em todos esses ambientes você identifica tanto quem quer puramente fazer cumprir uma obrigação internacional sobre crimes relevantes que preocupam a comunidade internacional, não só organismos formais (ONU, OEA, AIEA), como também organismos menos formais, como o GAFI por conta de coisas preocupantes como o que se vê, por exemplo, no Estado Islâmico e outras organizações terroristas. Por outro lado, havia sempre gente que queria aproveitar esse ambiente potencialmente favorável à criminalização para também criminalizar atividades que não tinham nada a ver com terrorismo. E aí, instala-se um debate muito semelhante ao que se instalou no México e na Argentina, que têm condições sócio-políticas e até de luta pela terra muito semelhantes às nossas – mais o México que a Argentina, pela questão do zapatismo.

E aí surgiram duas abordagens distintas. Uma dizendo que não era necessário estabelecer nenhuma cláusula de exclusão de movimentos sociais e reivindicações legítimas. E a outra dizendo que era necessária a existência de uma cláusula como essa para impedir justamente que o MPF – porque aí está tratando de crime federal, você não pode pensar na lógica dos MPs estaduais – ou que a PF ou que os juízes federais – que aí não entra na discussão do tratamento que é dado à questão da luta pela terra pelas justiças estaduais.

[interrupção]

Então, a questão da terra né. Essa questão de colocar ou não a cláusula se instituiu justamente a partir desse receio de que estruturas tradicionais de repressão e persecução criminal dos estados, que se ocupam mais desse tema de sem-terra e movimentos semelhantes, usariam as ferramentas da lei antiterrorismo contra esses grupos sociais. Porém, é preciso fazer esse recorte para perceber que essas ferramentas nunca seriam

entregues aos estados porque esses temas são federais. Então a competência seria da PF, não sei se isso é bom ou ruim, mas não seria das Polícias Civis e Militares, para investigação e repressão; as ações penais seriam do MPF; e o julgamento seria de competência da Justiça Federal, que não tem, no plano do Judiciário, um histórico de posicionamentos que muitos ramos da justiça estadual têm no tratamento da questão fundiária. Esse diferencial pode se fazer dessa perspectiva jurídica – estou até entrando em um segmento que não é meu.

Aí, a outra questão: se essa cláusula era necessária ou não, isso foi superado no México, onde se entendeu que não era necessária uma cláusula como essa porque [o direito] às reivindicações já estava assegurado na Constituição e nas leis. Uma abordagem que a gente poderia ter feito também aqui no Brasil, creio eu. Mas, o seguro morreu de velho, vá lá, que se tenha feito a ressalva [na excludente]. A outra técnica é a argentina, de não criminalizar especificamente nenhuma conduta terrorista, mas considerar uma agravação quando essas práticas fossem assim consideradas. Então, não haveria o homicídio especial terrorista ou o incêndio especial terrorista, essas condutas seriam as normais do Código Penal, mas haveria uma possibilidade de aumento da pena se essas condutas fossem praticadas em função de uma motivação terrorista.

Então esses vários modos de abordagem do problema remetem, primeiro à necessidade ou não de uma tipificação das condutas porque é difícil sociologicamente ou do ponto de vista da criminologia identificar o que é terrorismo. Mas não é difícil identificar o que é terrorismo a partir daqueles pressupostos marcados nas convenções internacionais – terrorismo é aquilo que as convenções internacionais definem como condutas, atos terroristas. E a partir daí você faz tipificações mais precisas, nessa lógica de discriminação já que não foi possível encontrar um consenso sobre o que é terrorismo.

A nossa abordagem, me parece, ficou no meio do caminho entre o que essa ala mais radical queria de uma abertura total e uma opção mais restrita, que para mim seria a desejável, de uma tipificação mais precisa, o que não aconteceu com texto que está em vigor.

**GF:** Nos seus textos, você menciona que haveria um problema da criminalização do terrorismo via a Lei de Organizações Criminosas – era muito difícil realizar a persecução criminal naqueles casos ou realizar uma extradição.

**VA:** São dois temas paralelos, mas diferentes. Definir Organizações Criminosas foi um debate longe no Supremo e na doutrina, porque a legislação de 1995 não dizia o que era organização criminosa. Mas a Convenção de Palermo, de 2004, passou a dizer. E aí a definição ficou dada pela Convenção de Palermo, mas não a tipificação, a imposição de uma pena àquela conduta. Quando entrou em vigor a Lei do Crime Organizado [2012], o legislador optou por adotar os mecanismos de persecução criminal voltados para organizações criminosas também para associações de tipo terrorista. Mas aí, o que era uma associação de tipo terrorista? Era o que fosse listado por organismos do qual o Brasil fizesse parte. Esse mecanismo de lista é muito complicado – existem muitas críticas aos procedimentos de listagem e delistagem dos organismos internacionais, a forma como é

feita a inclusão e a exclusão. Li alguns textos reclamando que não havia um processo claro para retirar pessoas e entidades de lista, um devido processo. Esse é um tema complicado: definir organizações terroristas por listas. Essas listas acabam sendo formadas muito arbitrariamente. Toda lista tem problema. Se você pensar do ponto de vista de outros crimes, como narcotráfico, tipo de criminalização que sofre críticas: uma droga só é uma droga se estiver na lista e uma que não está [na lista] pode ser muito mais danosa por uma que está, você fica em estado de perplexidade. Para essas drogas sintéticas hoje, basta que se faça uma pequena alteração molecular para que algo que está descrito na lista, deixe de estar porque um átomo ou molécula não está [naquela droga listada], mas o efeito pode ser tão grave para o consumidor quanto aquela que está na lista [...]. As críticas que podem ser feitas às listas do narcotráfico também podem ser feitas às listas de organizações terroristas/criminosas, já que são feitas a partir das visões governamentais e da administração que está gerindo o país naquele momento – pode ter um viés político para lá ou para cá e isso gerar uma listagem que não reflita a realidade de ser um ente terrorista. A gente não pode comparar insurgências, movimentos de libertação e guerrilhas com movimentos terroristas que são aqueles que realmente se quer punir mais gravemente pelas condutas que praticam nesse contexto de violência por motivação religiosa, de xenofobia, ou qualquer outra que esteja abarcada por esses critérios de atos terroristas.

**GF:** A dificuldade de se operacionalizar a Lei de Organização Criminosa nesse sentido se manifestou em algum caso prático ou era uma questão teórica.

**VA:** Se manifestou. Antes da Lei 12.850 se manifestou em casos práticos de lavagem de dinheiro. Não relacionados com terrorismo – nada a ver com terrorismo. Mas atividades de organizações criminosas ou quadrilhas que lavavam dinheiro, especialmente na lavagem de dinheiro. O problema principal foi na imputação da conduta de lavagem de dinheiro de acordo com a lei de lavagem de dinheiro antes da reforma de 2012 – não tem muito a ver com debate sobre terrorismo [...].

**GF:** Já em 2013, existem pelo menos três linhas de trabalho na direção da tipificação do terrorismo: (1) o trabalho da ENCCLA; (2) o trabalho na Comissão para Regulamentação da Constituição; e (3) o trabalho para elaboração de um novo Código Penal. O MPF teve uma atuação na ENCCLA?

**VA:** O MPF participa da ENCCLA desde 2003, quando surgiu. A ENCCLA é uma iniciativa do Governo Lula, sob o Ministro Márcio Tomaz Bastos, [inicialmente] como estratégia nacional de combate à lavagem de dinheiro. Essa estratégia nacional também reflete um momento global, porque naquele momento, logo depois do 11 de Setembro. Mas o foco até então [2001], era lavagem de dinheiro, como a conduta de legitimação de capitais ilícitos originários de corrupção e sobretudo do narcotráfico. Em 2001, ganha o enfoque do terrorismo, especialmente o financiamento do terrorismo, porque os mecanismos tradicionais de lavagem de dinheiro são usados também para o financiamento do terrorismo. O que aconteceu no plano externo: o GAFI começou a trabalhar, nos anos 90, tanto para prevenção e repressão da lavagem, quanto [a partir de 2001] para o financiamento do terrorismo. Esse movimento tardio dos anos 90 refletiu já



no Governo Lula com a criação da ENCCLA, uma câmara, um *think tank* governamental, mas que também tinha entidades não-governamentais, do setor específico a ser regulado – o bancário, e entidades corporativas das instituições presentes na ENCCLA, como associação de delegados e a AJUFE. O MPF participa desde sempre da ENCCLA, eu mesmo participei de várias reuniões.

Esse movimento a partir da ENCCLA foi interessante porque, embora não tenha sido um debate externo com a sociedade, ali começou-se a debater o terrorismo fora desses ciclos militares. Iniciou o debate com civis, fora do ambiente da ABIN, da Segurança Nacional e do Exército. Entram as corporações estatais não-militares nessa discussão, inclusive nós [MPF]. Eu acompanhei essa discussão.

Eu acompanhei também a do Código Penal porque, na época, a relatoria do código era do meu ex-colega Pedro Taques, que hoje é Governador do Mato Grosso. Ele era Procurador da República e se tornou Senador, abandonou a carreira [no MPF] e essa questão do CP ficou com ele. Ele trouxe vários procuradores para ajudar na formatação do texto, inclusive um colega aqui de Brasília, Douglas Fischer, que também é Procurador Regional da República. Acompanhei também esse debate. Porém o texto do CP é muito mais pesado do que o texto do PL isolado como esse que acabou entrando em vigor.

**GF:** A reforma do CP trazia muitas questões polêmicas o que dificultava a sua aprovação.

**VA:** Muitas, muitas. Algumas falsamente polêmicas e outras verdadeiramente polêmicas. Temas que envolvem interesses de múltiplas origens – interesses não só legítimos, debates sociais, mas também interesses de corporações não-públicas. Corporações privadas que têm lobbies fortíssimos para interesses próprios – lobby dos advogados, por exemplo, é fortíssimo. Tem, de um lado, as corporações públicas e, de outro, as corporações privadas. O fato é que o CP, como ele hoje está, não serve mais. É uma legislação completamente ultrapassada e precisamos atualizá-la. Se esse projeto Sarney-Taques é o melhor, talvez não seja, mas é importante que o debate ocorra no Congresso, com todos esses segmentos interessados.

Em função desse peso, dessa paralisia que se abateu sobre o texto do CP, ficou prejudicado o debate sobre o terrorismo dentro dele e aí surgiu esse projeto autônomo muito, na minha opinião, de uma pressão externa. Mais uma pressão externa do que um amadurecimento do Congresso Nacional naquele momento. O Governo Dilma, já no final de 2015, tocou para frente o projeto porque temia as ameaças de sanções do GAFI e as avaliações negativas do Brasil na comunidade internacional. Foi muito mais a pressão externa do que o amadurecimento desse projeto dentro do governo ou da ENCCLA. Na ENCCLA, o debate já estava feito. O que era preciso fazer era levar isso para o Congresso de forma amadurecida. Isso não foi, foi muito na correria que essa última etapa foi vencida.

**GF:** A discussão sobre o PLS 236, o novo CP, foi prejudicada pela eleição do Senador Pedro Taques para o governo do estado do MT?

**VA:** Não, acho que foi muito mais porque tinha muitos temas polêmicos e embora a comissão que ele reuniu envolvesse juízes, advogados, defensores, membros do MP, professores respeitados, uma comissão bem eclética, o fato é que tem muita coisa polêmica ali mesmo. Então fica pesado e você tem outras prioridades para debate – e o tema terrorismo não é prioridade. Tanto não é prioridade que a lei já está aí em vigor há um tempo e você viu quantas ações penais? Uma, que é o caso da época das Olimpíadas.

**GF:** Em relação à técnica legislativa desses projetos, o senhor mencionou que a parte sobre terrorismo do Código Penal era mais pesada. O projeto de lei que saiu da Comissão para Regulamentação da Constituição era melhor?

**VA:** De qual projeto você fala?

**GF:** Houve uma pequena confusão. O projeto que sai da Comissão é o PLS 499, mas ele é ‘afundado’ no Plenário, quando o remetem para várias comissões. Aí o Senador Romero Jucá apresenta um projeto muito parecido: o PLS 44. Esse projeto era melhor?

**VA:** Sim, melhor. Na verdade, o problema principal, além da abertura do tipo penal, o tipo muito aberto, no que diz respeito à finalidade precípua de um tipo penal, que é abarcar as condutas usuais de criminalização do terrorismo, quando trata da motivação, o fato de não abarcar a motivação política – eu sei que há um problema, mas que pode ser resolvido. Quando você elimina a motivação política de atividades terroristas, você está impedindo a persecução criminal de uma série de condutas que só são terrorismo, pela lógica da lei penal, quando é considerada a motivação.

Olhando hoje pela perspectiva da nossa lei, se o que o Bin Laden fez no 11 de setembro ou o que se fez na Espanha, em Paris e na Bélgica, mais recentemente, se foram condutas terroristas? Por que ali, você pode imaginar, forçando a barra, que tenha havido xenofobia. Mas é sempre por xenofobia, que essas condutas são praticadas? Quando não há elemento xenófobo, elemento estrangeiro na ação, por exemplo, no Iraque – quando organizações terroristas iraquianas bombardeiam civis iraquianos, qual elemento de xenofobia que está presente? Ou Boko Haram, na Nigéria, que opera no território daquele país e da região, e sequestra pessoas da sua própria etnia ou religião, ou seja, não tem elemento de xenofobia presente. Qual o critério então para se afirmar que o Boko Haram faz ou o que aquelas organizações, como Taliban, Al Qaeda ou ISIS, fazem é terrorismo? Pela lógica da lei brasileira, que só permitiria pela xenofobia. Há, de fato, olhando para o Estado Islâmico, um elemento político, de sociedade política organizada, não de política partidária. Estamos falando do elemento político em outro sentido. O Estado Islâmico tem uma vocação política – o que eles querem ser? Um Estado, uma sociedade politicamente organizada, que quer ter território sob controle, uma estrutura de poder. E fazer isso a que custo? A custo de violações de DHs absurdas e irrazoáveis, que não estão na lógica de uma guerrilha, de uma insurgência, para fazer a diferença que é complicada. Esse tema é muito complicado porque a gente fica tentando se manter apenas no jurídico, e é muito difícil se manter apenas no jurídico, porque você não consegue definir guerrilha, insurgência e terrorismo no jurídico.

**GF:** Sem a política.

**VA:** Exatamente. Os movimentos de independência são movimentos terroristas? Ou eles podem lançar mão de métodos terroristas para alcançar seus objetivos? Não necessariamente uma insurgência, um movimento de independência será um movimento terrorista, mas ele pode lançar mão de meios terroristas para isso? Pode. Uma organização criminosa comum, como o PCC, é uma organização terrorista? Não, mas ela pode lançar mão de meios terroristas para isso? Pode. Chegamos perto disso em São Paulo, quando o PCC passou a espalhar o terror. Aquilo era atividade própria de organização criminosa de narcotráfico, era necessário para as atividades deles atacarem indiscriminadamente a população civil, queimar ônibus, matar policiais? Há quem diga que aquilo ali era uma prática terrorista. Não sei. Mas é importante marcar essa linha, porque se a gente não conseguir marca-la, estamos fugindo daquela regra garantista que rege a tipificação de condutas com o mínimo de segurança jurídica. Segurança Jurídica é um valor a ser buscado, para o bem dos acusados, da Justiça e da estabilidade do país. Um país sem segurança jurídica é um país que não atrai investimentos, que não atrai interesse nas Relações Internacionais porque é um país no qual não se pode confiar. Essa confiança, do ponto de vista da tipificação, que tem que ser fechada para que a segurança no sistema seja premente. Para que não se corra o risco de acusar ou condenar alguém que na verdade não está em nenhuma atividade terrorista, está sem em atividade outra – como os movimentos sociais, de trabalhadores sem-terra que estão na luta legítima pela terra e mesmo quando invadem uma fazenda e até danificam uma propriedade qualquer, no âmbito do protesto legítimo, não podem ser classificados como terroristas. É um problema de manejo da ferramenta e, principalmente, quem a maneja – a formação dos indivíduos que manejam essa ferramenta, que precisa ser bem afiada [analogia sobre facas].

**GF:** Mas os movimentos sociais tinham grande desconfiança em relação aos operadores dessas ferramentas.

**VA:** Eu acho essa desconfiança legítima. Eu estou no MP há 23 anos. Fui 10 do [MP] estadual e estou completando 13 no [MP] federal. Eu acho que a sociedade tem que desconfiar do estado mesmo. O poder deve ser sempre visto com uma desconfiança e mantido sob controle. Esse controle tem que existir, internos e externos, para que o Estado não exagere. Porque a tendência de quem tem poder é abusar do poder. Mas somos elementos que viemos da sociedade, então qualquer um que venha a ocupar posição de poder tem um ‘bichinho’ que fica incentivando essa pessoa a ir até o limite. E se o limite não existe, o abuso pode se instalar. A sociedade tem que confiar, desconfiando. Exigir que os órgãos de controle funcionem. Eu, por exemplo, sou a favor de todos os órgãos de controle externo do Judiciário e do MP. E também da polícia – o problema é que a nossa polícia não gosta de ser controlada. Porque o controle externo da polícia quem faz é o MP e a polícia tem uma grande resistência a ser controlada pelo MP.

**GF:** Na sua opinião, a população pode confiar mais [nos operadores do direito] do nível federal do que do estadual?

**VA:** Eu não sei fazer essa distinção. Eu sei que abusos podem acontecer tanto de um lado quanto de outro. Pros abusos deve haver a possibilidade de investigação disciplinar internamente e punição, inclusive judicial, contra as autoridades que abusem desse poder.

E obviamente o sistema de controle do processo penal – se o juiz tomar uma decisão equivocada, que o tribunal possa corrigi-la e que haja ferramentas como habeas corpus para correção imediata de abusos evidentes.

**GF:** Mas os abusos que ocorreram durante as manifestações de 2013 agravaram essa desconfiança.

**VA:** Veja, aquilo ali se deu não no âmbito da lei antiterror. Movimentos de controle de tumulto e manifestações civis. Não é um tema de terrorismo. É um tema de segurança pública e reivindicação de direitos. Os direitos de reivindicação e protesto devem existir – não devem ser limitados por nenhuma legislação penal, salvo quando o indivíduo passa do limite, é a questão do abuso. Não é só o Estado que abusa, o cidadão também abusa. Tanto abusa que quem mata 60 mil pessoas por ano não é o Estado, são outros cidadãos. Tem crimes praticados por policiais nesse número? Tem, mas a grande maioria é praticada por cidadãos comuns, não funcionários públicos. O abuso é próprio do ser humano. Eu não quero misturar a discussão sobre terrorismo com protestos. Para mim, os protestos são legítimos, bem-vindos e devem ser feitos. Ainda bem que são feitos porque muitas vezes, eles têm repercussões sob o Congresso que vão muito além do que as pessoas que estão protestando percebem. Tivemos uma evolução do marco processual brasileiro – o caso da colaboração premiada – em 2013 muito graças àqueles protestos de Junho e Julho. O Senador Renan Calheiros aproveitou para botar em pauta projetos de lei que eram muito bons e estavam dormindo na gaveta do Senado e só foram retirados da gaveta depois dos processos populares. Então não adiantava o MP pedir, os juízes querem, os parlamentares acharem que eram bons, segmentos da sociedade apoiarem isso, sem que houve esse sentimento de que alguma coisa devia ser feita e esse sentimento veio a partir dos protestos populares.

Agora, você não pode querer invadir uma embaixada, tocar fogo em um prédio público. Isso não. Isso não é terrorismo, mas também não é legítimo. Uma coisa é bloquear rodovia, fazer protesto, pichar o muro, chatear um parlamentar, outra coisa é você violar direitos de outras pessoas, que são direitos reconhecidos pela mesma constituição. Que dá o direito de protesto, o direito da liberdade de manifestação, da livre expressão, da liberdade de imprensa, mas também assegura ao cidadão o direito ao seu patrimônio, direito à sua vida, à sua integridade. É um equilíbrio sensível.

Agora, nada disso do que você está perguntando diz respeito ao tema do terrorismo. Repressão policial exagerada...se você olhar meu blog, quando teve o caso do Pinheirinho em SP, eu fui contra e sofri muitas críticas, especialmente de juízes.

**GF:** Não estou apontando que são temas correlatos, mas durante os debates no Congresso, vários deputados lembravam desses episódios nos protestos e citavam exemplos...

**VA:** Mas isso é um equívoco deles. Quem vai manusear a ferramenta não é o parlamentar, que não sabe do que está falando. Essa ferramenta é dada ao Judiciário e ao MP para atividades cirúrgicas. O trabalho do Congresso é não permitir que haja dois gumes na faca – um gume apenas – para que ela corte cirurgicamente apenas naquilo que interessa, no que importa que é o tema terrorismo. As ações penais de terrorismo não podem ser

propostas contra o MST fazendo suas ocupações. Uma ação penal de terrorismo não pode ser proposta contra cidadãos que vão protestar contra o governo e dizem Fora Temer. Não podem.

O que importa é que a lei seja o mais precisa possível e quem manuseie a ferramenta não abuse dela. A ferramenta tem que ser precisa e utilizada por uma pessoa responsável. E se ela não for responsável, ela seja responsabilizada pelo abuso. É um mecanismo, como em toda democracia, existem freios e contrapesos. O Congresso dá os limites e o Judiciário e o MP tentam laborar dentro deles. Um controla o outro. Se o juiz erra, o MP recorre da decisão a um tribunal superior que o corrija. Se o MP que erra, o juiz nega a atividade. E essa discussão se faz dentro desse controle, do qual participa a sociedade – pelo advogado que é representante do indivíduo que está dentro do jogo processual, jogo que é regulado pela lei. Não é só limite da lei penal, mas também o limite da lei processual.

**GF:** Voltando um pouco, como foi a visita do GAFI ao MPF, tendo em vista que a sinalização inicial de há problemas com a legislação brasileira em 2010 e a tomada de atitude efetiva ocorreu apenas em 2015, quer dizer, houve um delay.

**VA:** Ali foi no susto. Porque essa avaliação é constante. Existe um processo dentro do GAFI, chamado follow-up. Nesse follow-up, esse país identificado [como problema] é avaliado e aí cada país...é uma peer-review, cada país é identificado com as suas deficiências no regime. Hoje o GAFI [se foca em] prevenção de lavagem de dinheiro, corrupção, financiamento do terrorismo e disseminação de armas de destruição em massa. E a avaliação dos países é feita a partir de critérios específicos. Eles usam metodologia de risk-based approach, uma avaliação baseada em risco. Eles fazem avaliações das peer-reviews periódicas. E os países que demonstram algum tipo de avanço são colocados em follow-up. Normalmente eles avisam: o Brasil tem deficiência nisso. Aí, os órgãos envolvidos com aquela temática começam a trabalhar com aquela temática para resolver os gaps, as falhas e apresentar respostas.

Durante esses anos [2010-2015], o GAFI recebia os informes do COAF, que é nosso representante lá, o qual, por sua vez, recebia aportes do MP, da PF, do Executivo, da SAL, do CNJ, do Ministério da Justiça, do Itamaraty, etc. para dizer o que estava sendo feito para corrigir as falhas. Só que chegou o momento em que o GAFI viu o risco aumentar. Quando o risco aumentou, de acordo com o risk-based approach? Aumentou em 2014 com a realização da Copa do Mundo e em 2016 com as Olimpíadas. E o próprio GAFI passou a cobrar mais respostas nossas. E também porque a temperatura externa dos movimentos terroristas aumentou. A atividade terrorista globalmente, aqueles marcadores globais de risco também aumentaram. Era de se esperar que o GAFI começasse a pedir ao Brasil mais providências. Chegou na hora H, o Brasil não tinha feito o dever de casa que era aprovar a lei antiterror. Uma boa lei antiterror. Quando o GAFI deu o ultimato: “se vocês não aprovarem, vocês vão entrar numa lista cinza, numa lista de países que não cumprem as suas obrigações internacionais”. Aí o governo – a ENCCLA, a PGR – se mobilizou de novo e o projeto voltou a andar. E aí veio esse projeto mais ou menos. Não é um bom projeto.

**GF:** A ameaça da sanção só chega ao nível dos ministros, a esse nível [hierárquico] mais alto, no momento da visita?

**VA:** Não, na verdade esse tema já vinha sendo discutido nas assembleias, nas reuniões ordinárias do GAFI que reúne as altas autoridades também. Mas a visita de um comitê de alto nível ao Brasil levou que essas altas autoridades brasileiras – Procurador-Geral, ministros do Executivo – fossem confrontadas com o problema diretamente. Porque indiretamente, já tinham conhecimento da dificuldade, porque as suas assessorias já estavam trabalhando com isso há muito tempo.

**GF:** O projeto [PL 2016/2015] enviado ao Congresso não é bom?

**VA:** Não, não é bom. Não sei se consegui transmitir essa opinião nesse texto que já publiquei. Tem um que vai sair nesse livro ao qual me referi. O projeto poderia ser muito melhor do ponto de vista da precisão da tipificação, o que é um problema de garantismo. A lei penal não pode ser aberta porque você corre risco de essa lei ser utilizada para pegar movimentos não-terroristas de protestos legítimos sociais. Não diria que esse risco é muito grande com a lei que temos, mas sempre existe porque não sei quem vai manejar a faca [...]. Quanto mais fechado o tipo melhor, então essa é a primeira crítica que eu faço.

De outro lado, a segunda crítica, quando a lei colocou motivação, deveria ter colocado motivação nenhuma porque aí me permitiria alcançar condutas que são claramente terroristas e hoje não seriam alcançadas pela lei brasileira. Ou, em tendo optado por colocar motivação, que houvesse colocado uma que abarcasse condutas clássicas terroristas que não estão abrangidas pela xenofobia ou pelo elemento de preconceito religioso ou de origem nacional.

**GF:** E esse projeto acaba sendo radicalmente alterado na Câmara dos Deputados.

**VA:** É, a alteração, ao meu sentir, acabou piorando o texto. O texto do Senado era melhor.

**GF:** As alterações ocorreram a partir da atuação de órgãos de classe de operadores do direito – AJUFE, ANPR, etc.

**VA:** Não, foi o governo. O governo concordou com as alterações. Todo mundo concordou. Pouca resistência houve. A crítica da ANPR e nós optávamos, na nota da PGR, também pelo texto original do Senado, [contra] as alterações que foram feitas na Câmara. Que pioraram tanto no aspecto da precisão, de garantias de direitos, quanto do ponto de vista da utilidade, da efetividade da ferramenta, em casos concretos de terrorismo mesmo.

**GF:** O texto do Senado era melhor então?

**VA:** Estamos falando da mesma coisa – tanto o texto do Jucá, quanto aquele antes de ser alterado na Câmara eram melhores. Texto bom, bom mesmo não tivemos.

**GF:** O texto do Senado é rejeitado porque, de um lado, ele excluiu a excludente e de outro, porque tirou a questão dos atos preparatórios.

**VA:** A exclusão da cláusula excludente de ilicitude em relação aos movimentos sociais não é, para mim, o problema, pode estar, pode não estar, não faz diferença para quem maneja a ferramenta. Não prejudica a efetividade do instituto e dá uma segurança maior ou pelo menos a impressão de segurança maior aos movimentos sociais.

O problema principal para mim é a abertura, a extensão do tipo penal, o que é um problema de segurança e garantia e o problema da motivação, motivação é o problema. Se você conversar com o [Presidente da ANPR] Robalino, ele vai lhe dizer a mesma coisa.

**GF:** Mais do que a excludente, uma tipificação mais precisa seria uma garantia melhor?

**VA:** Eu iria pela lógica mexicana. Não precisa estar [a excludente], mas querendo estar, coloquemos. Atrapalha, não atrapalha. Ajuda a dar esse sentimento de que ninguém vai usar esse tipo de legislação excepcional – excepcional porque não vai ser utilizada toda hora.

**GF:** A lei atual, na sua avaliação, tem problemas de aplicação graves?

**VA:** Eu diria que tem problemas de aplicação se tivermos uma situação semelhante a Boko Haram, a 11 de setembro. Tente você fazer esse exercício de amoldar essas condutas que, em países democráticos são consideradas terroristas, os atentados de Londres, da Bélgica, se conseguiríamos amoldá-las na lei antiterror brasileira. Acho difícil, algumas delas.

MORAES, J. **Entrevista concedida a Guilherme de Jesus France.** Brasília, 25 out. 2016.

**Guilherme France:** O meu projeto de pesquisa é sobre o processo de tramitação do Projeto de Lei que gerou a Lei Anti Terrorismo buscando compreender como foi a implementação de normas internacionais sobre regimes de combate ao terrorismo no Brasil. Como a Sra. era Presidente da Comissão de Relações Exteriores, eu gostaria de saber, antes de discutir a tramitação do PL 2016, se a Sra. tem lembrança de algum projeto, além desse do Deputado Miro Teixeira, que buscou tipificar o terrorismo no Brasil. Por que antes do PL2016 não se conseguia tipificar o terrorismo no Brasil?

**Jô Moraes:** Em primeiro lugar, o debate sobre terrorismo é anterior ao processo de tramitação mais recente. Uma das audiências públicas realizadas, me parece, por requerimento do Deputado Raul Jungmann, hoje, Ministro da Defesa, tratava desse tema, se não me engano, em 2009. Há uma compreensão de que os problemas relativos ao terrorismo aqui no Brasil não tinham uma força concreta, de fatos e acontecimentos, que teve em grande parte dos países, particularmente, depois do 11 de Setembro mas, também, na Europa que foi palco de muitos atos de terrorismo. Por isso, nunca foi uma demanda própria da sociedade brasileira a regulamentação do terrorismo. Segundo, porque há uma legislação anterior, a Lei de Segurança Nacional que contemplava, em certa medida, as ações que hoje são tipificadas como terrorismo. Também havia um terceiro aspecto, uma consciência democrática aqui no Brasil que sempre resistiu a tentar regulamentar um fenômeno que não é da nossa própria sociedade. Essa consciência democrática compreendia que todo o processo de mobilização social brasileiro, a experiência que era vivenciada na área rural eram os conflitos de terra que tinham as suas particularidades que não tinham nada a ver com as características do terrorismo. Na área urbana, também os movimentos sociais sempre se caracterizaram por serem movimentos massivos, de rua, de greves ou mesmo conflitos de rua mas claramente com os objetivos concretos das bandeiras que os movimentos tinham na rua. Muitas vezes havia conflitos maiores por ações radicais do aparato policial do que por uma caracterização típica de terrorismo. Então, não havia e não há na sociedade brasileira razões que levassem à necessidade de uma regulamentação. O que produziu essa regulamentação foi uma pressão internacional, sobretudo, dos organismos internacionais que exigiam até como condição de integrarem a determinados órgãos, de poder participar, de acesso a recursos exigiam que o país tivesse uma regulamentação e foi estabelecido prazo.

**GF:** A pressão do GAFI foi determinante, então?

**JM:** Eu diria que a pressão do GAFI foi determinante, até porque os prazos passaram a ter uma visibilidade maior com a proximidade das Olimpíadas.

**GF:** E as ameaças de sanção eram concretas? Principalmente, a partir do momento em que houve a visita do Presidente do GAFI ao Congresso Nacional?



**JM:** Isso era explícito, era verbalizado pelas instâncias e, com o crescimento da tensão internacional, da ofensiva americana para criar uma aliança anti terrorismo levou o governo brasileiro a se sentir pressionado e a mandar um projeto para o Congresso.

**GF:** Mas o PL que foi enviado para o Congresso e o PL que foi aprovado na Câmara, inicialmente, são radicalmente diferentes.

**JM:** Evidente que, talvez, por não ter visto com certa antecedência que haveria uma necessidade de uma regulamentação mais explícita, o governo enviou o seu projeto originário muito pouco elaborado, para dizer o mínimo.

**GF:** Teria sido uma tentativa de elaborar um projeto pouco polêmico?

**JM:** Eu diria que se caracterizou com uma certa improvisação pela pressão do GAFI e pela aproximação das Olimpíadas e, também, pelo período legislativo da sua tramitação. Eu diria que foi isso e o esforço de produzir um processo pouco polêmico mas que foi, exatamente, um projeto que mais criou polêmica dada a sua insuficiência.

**GF:** A atuação das associações de operadores do Direito, como a Associação Nacional dos Procuradores da República, dos Juízes Federais, dos Delegados da Polícia Federal foi significativa?

**JM:** Eu diria que a dos Procuradores, que soltaram uma nota técnica, foi das instituições da sociedade que mais abertamente opinou sobre o Projeto e várias outras associações não de operadores do Direito mas da sociedade civil, de defesa dos direitos humanos buscaram interferir. Um dos problemas que eu diria que contaminou a posição da ANPR é que eles, em certa medida, politizaram em um sentido negativo o debate, partidarizaram o debate, passaram a criticar mais o governo do que debater o conteúdo do Projeto e não buscaram uma interlocução com o Legislativo, talvez porque o Legislativo no período estabelecido era constituído de uma maioria governista do governo que mandou o projeto, eles não procuraram e não buscaram uma aproximação e um debate.

**GF:** Eles não fizeram um lobby diretamente, eles só soltaram essa nota técnica de forma mais pública?

**JM:** Eu, por exemplo, os chamei para uma reunião, uma reunião mais informal sobre o debate mas não houve uma assistência, eu diria, formal. Foram mais os órgãos de governo, o Ministério da Justiça, e alguns outros órgãos que participaram do debate internamente. E uma posição, claro, de oposição à votação do PL por parte das organizações de direitos humanos e da sociedade civil. Não houve uma construção. Houve uma posição da ANPR de combate ao Projeto, opinando que se desse preferência ao PL que vinha do Senado e, por parte das organizações da sociedade civil, uma negativa para participar do debate já que se opunham, nenhum projeto seria aceitável.

**GF:** A Sra. mencionou que o governo tinha a maioria no Congresso só que naquele momento houve uma espécie de esclerose política porque parte da base aliada da Presidente Dilma era contrária ao PL e parte da oposição tradicional era a favor.

**JM:** No caso da votação do PL, o que ocorreu foi muito mais um posicionamento sobre uma lógica do Estado Democrático de Direito que passou a orientar o posicionamento, não flexibilizar na democracia. Então, parte da base que eram os partidos de origem popular passaram a ter uma posição contrária. O meu partido, o PCdoB votou contra como o PSOL, o PT. Houve, aí, uma polarização mais ideológica, eu diria, de defesa da democracia do que um posicionamento de governo.

**GF:** Quando o PL é aprovado na Câmara, ele é aprovado completamente diferente de como foi enviado pelo governo e no Senado ele sofre uma nova reformulação; o senador Aloysio Nunes relata o projeto e modifica várias coisas. Qual a opinião da Sra. sobre o Projeto do Senado?

**JM:** Eu diria que o problema central da alteração do Projeto do Senado é porque eles queriam retirar do Projeto a salvaguarda que os movimentos sociais brasileiros, que se viram assegurados no Projeto que saiu da Câmara dos Deputados. Esta salvaguarda, para nós, era um componente fundamental.

**GF:** Essa salvaguarda é fruto de uma desconfiança, na minha opinião, em relação a autoridades judiciárias e policiais. Essa desconfiança tem origem em quê?

**JM:** Quando o projeto foi votado, é bom lembrar, em 2015, fazia dois anos das manifestações de 2013 que tiveram um impacto muito grande. A partir daí, das manifestações de 2013, até agora, o aparato policial brasileiro foi aprofundando suas práticas de violência explícita, simbolizada pelo assassinato do Amarildo e, ao mesmo tempo, aprofunda-se uma crise institucional no país, então a confiança de que a democracia estava protegida não existia. Não havia a ideia de que a lei será respeitada, os movimentos sociais e a democracia será garantida na sua expressão constitucional, por conta da prática cotidiana não só da autoridade policial comum, como de movimentos que extrapolavam a atividade policial nos estados. Começa a se consolidar, no Estado Brasileiro, uma prática autoritária. Não havia confiança e nós conseguimos, em uma pressão muito grande, uma vitória da pressão da sociedade, garantir a manutenção dessa cláusula de salvaguarda que o Senador Aloysio Nunes quis tirar.

**GF:** Para finalizar, a lei, no formato atual, ela é adequada, em sua opinião?

**JM:** Eu continuo achando que ela é desnecessária. A sociedade brasileira já tem estatutos legais que asseguram a criminalização, a condenação de práticas típicas de terrorismo. Claro que o que surgiu, na ocasião, como debate ressaltando-se porque ia haver uma Olimpíada com receio de que pessoas de outras nações viessem para o Brasil terminou se

criando uma ideia de que era preciso ter aquela legislação. Mas, a experiência da sociedade brasileira, a vivência da sociedade brasileira não indicava a necessidade, como não indicou. A vida mostrou que as Olimpíadas correram aqui, a imensidão de pessoas que vieram; turistas, diplomatas, atletas, e o único incidente que teve foi um americano beber demais e achar que podia mandar no mundo como o país dele acha que pode mandar no mundo. O máximo que houve foi uma transgressão de um atleta americano que ainda criou uma situação de constrangimento para sociedade. Ainda bem que foi desmascarado.

MOTA, B. **Entrevista concedida a Guilherme de Jesus France**. Brasília, 30 set. 2016.

**Guilherme France:** Qual foi seu cargo durante o período de 2015/2016?

**Bernardo Mota:** Chefe de Gabinete [do Presidente do COAF] e de Assuntos Internacionais do COAF.

**GF:** Qual foi seu primeiro contato com o tema do terrorismo?

**BM:** O COAF foi criado pela Lei 9.613 de 1998, a mesma lei que tipifica a lavagem de dinheiro. O COAF começou a funcionar por volta de novembro de 1998. E o tema da lavagem de dinheiro surgiu no mundo com a Convenção de Viena que é de 1988, 10 anos antes. Era uma convenção que tratava também do tráfico internacional de drogas. Esse foi o primeiro momento em que se falou de lavagem de dinheiro. O tema surgiu de fora para dentro – era nada mais que um compromisso internacional que o Brasil assumiu quando se tornou signatário da Convenção de Viena, e então o Brasil a implementou por meio da lei. O COAF é criado por essa lei e trabalha com a temática da lavagem de dinheiro desde então. Isso também no que diz respeito ao acompanhamento da questão em foros internacionais. Em 2000, o Brasil se tornou membro do GAFI e o COAF é o ponto de contato com o GAFI. Um país quando se torna membro do GAFI ele tem que assumir basicamente três compromissos: (i) de seguir as recomendações – efetivamente implementá-las; (ii) de se submeter periodicamente ao processo de avaliação – é claro que o GAFI, para verificar se os países implementam as recomendações, tem um processo de verificação; e (iii) de desempenhar um papel regional – à época, estavam começando a surgir os grupos regionais que hoje tem no GAFI e não tinha um grupo regional aqui na América do Sul, então o Brasil, quando foi convidado para se tornar membro, o GAFI deu a missão para que o Brasil, juntamente com a Argentina, liderasse o processo de criação de um grupo regional que foi o GAFISUD, que também foi criado no final de 2000 e virou, posteriormente o GAFILAT, se ampliando para abranger os países da América Latina, menos as ilhas do Caribe.

A ideia foi sempre seguir as recomendações [do GAFI], de 1989. O Brasil se tornou membro em 2000 e se submeteu, ainda em 2000, a um processo de avaliação. A temática era lavagem de dinheiro. O [tema do] terrorismo veio, no GAFI, como financiamento do terrorismo, que surgiu após os atentados de 2001. Assim, o COAF, como esse ponto de contato junto ao GAFI, nessa temática internacional, vinha implementando as medidas relativas à lavagem de dinheiro e, em 2001, o GAFI estendeu o seu mandato para incluir o tema do financiamento do terrorismo.

**GF:** Com as 9 Recomendações.

**BM:** Com as 9 Recomendações. E ele [o GAFI] nada mais fez do que resgatar algumas convenções. E por que que ele trouxe essa temática para dentro da questão da lavagem de dinheiro? Porque, na forma como eles identificaram, pelas tipologias dos atentados, como funciona o terrorismo no mundo, a questão financeira é um componente muito importante. Assim, as mesmas medidas que são usadas para combater a lavagem de

dinheiro, do ponto de vista da prevenção, [podem ser aplicadas para] o terrorismo. O terrorismo pode ser combatido sobre a ótica financeira, assim como os outros crimes organizados, como tráfico de drogas, corrupção, etc. Por isso, o GAFI buscou o tema terrorismo, mas aí na ótica financeira. Se você reparar, o GAFI não fala terrorismo, ele fala sempre financiamento do terrorismo, exatamente no entendimento de que o financiamento do terrorismo pode ser combatido da mesma forma que se combate a lavagem de dinheiro, usando aqueles mecanismos de controle, monitoramento de operações, análise de risco, tudo isso. A partir de 2001, o GAFI passou a tratar também do tema do terrorismo, aprovando as 9 Recomendações, que, com a revisão de 2012, passaram a integrar as 40. A temática agora é lavagem de dinheiro E financiamento do terrorismo.

E o Brasil começou a dar vazão a esse tema do financiamento do terrorismo a partir de 2001, quando o GAFI aprovou as 9 Recomendações. De lá para cá, o que se notou, nas avaliações posteriores do Brasil, pelo GAFI, é que o Brasil tinha algumas deficiências, principalmente porque não tinha uma legislação adequada aos termos da Convenção Internacional para Supressão do Financiamento Terrorismo da ONU (1999). Nessas avaliações, verificou-se que o Brasil tinha uma série de iniciativas e de resultados bons na questão da lavagem de dinheiro – me parecem muito bons, os mecanismos preventivos servem para identificar operações suspeitas tanto para lavagem de dinheiro, quanto terrorismo, eles são bem estruturados. Porém, o Brasil tem uma deficiência muito grande na legislação em si, o que afeta todo o sistema. Se você está falando de um país – e não é que não tivéssemos uma lei, mas que a nossa lei era muito ruim.

**GF:** Era a Lei de Segurança Nacional.

**BM:** A Lei de Segurança Nacional, [que foi escrita] num contexto sensível, da época da ditadura, então com uma conotação política muito grande. E realmente, além da questão política, se pegar os termos dessa legislação, ela é muito frágil, muito ruim, [tendo como parâmetro] a Convenção para Supressão do Financiamento. O art. 24 da LSN não diz nada sobre financiamento – só diz assim: manter grupo militar paralelo ou manter grupo armado e fornecer apoio. O financiamento do terrorismo é muito mais do que isso. É você doar dinheiro, tem casos de pessoas simpatizantes que doam os seus salários.

**GF:** A origem não é necessariamente ilegal.

**BM:** Exatamente. E os termos jurídicos também eram muito ruins. E assim começou nossa maratona. A avaliação do GAFI que identificou essa deficiência é de 2004 – foi a segunda avaliação. O Brasil teve uma avaliação em 2000, 2004 e 2010. A de 2004 já verificou essa deficiência, de que tínhamos uma legislação muito ruim. E o processo de avaliação pressupõe mecanismos de – é como se fizesse uma prova e ficasse de recuperação –, o GAFI sempre cobrava e essas cobranças foram se agravando. E o GAFI, dentro desse processo de avaliação, tem mecanismos de subir o tom, o nível das cobranças. Primeiro, eles dão um tempo para resolverem. Depois, se não resolver no prazo, mandam uma carta. Se ainda não resolver, manda uma carta mais dura. Se a carta

mais dura não resolver, [o GAFI] manda uma missão. Se a missão não resolver, começam a colocar o país, apontar para o país.

**GF:** Nas listas de sanção.

**BM:** Exatamente. Esse é o último nível. E no caso de um país membro do GAFI, ele poderia até ser expulso do grupo, o que seria, diplomaticamente, um desastre para o Brasil. O Brasil participar de um grupo tão seletivo quanto o GAFI, que tem 36 membros, 90% do PIB mundial e [deixar de] participar por questões que não eram tão complicadas assim de resolver...E o Itamaraty se mobilizou muito para resolver, sensibilizar autoridades e membros do Parlamento.

Enfim, em 2004, começam essas cobranças. Com a avaliação de 2010, o tom já foi mais alto: “o Brasil precisa resolver”. E deram um prazo de 2 anos para resolver isso. E em 2012, no ano que venciam o prazo, nós não resolvemos. Aí começaram a “apertar”. Tanto que, na gradação, chegamos até o que eles chamam de comunicado público, que já é uma execração pública do país. Nós recebemos a “cartinha educada”, a “cartinha grosseira”, a missão e chegamos no ponto do “*public statement*” – e aí o mundo todo fica sabendo que o Brasil tem um problema. Quando chegamos nesse ponto e isso estamos falando de – o prazo venceu em 2012, eles deram mais um ano, em 2013 não resolvemos, 2015 veio a missão...

E você já deve ter ouvido falar da ENCCLA, que surgiu em 2003. Aí nós começamos a dizer o seguinte: “esse não é um problema só do COAF, é do Brasil, a gente precisa dar mais ressonância ao tema internamente”. É um tabu muito grande no Brasil. Realmente o Brasil nunca teve, graças a Deus, um ato de terrorismo, nesses níveis internacionais. Mas aquela questão, o país pode não ser alvo de um ataque, mas pode ser palco, como foi o caso da Alemanha, que foi palco no ataque contra a delegação israelense nas Olimpíadas de 1972. E o estrago foi enorme para a Alemanha, que não tinha nada a ver com a briga.

**GF:** Antes de entrar no processo legislativo brasileiro antes da Lei Antiterrorismo, queria saber mais sobre a possibilidade de o Brasil ser sancionado efetivamente e quais riscos isso traria para economia.

**BM:** O GAFI tem um modelo muito interessante. Ele não é um organismo formalmente constituído. Ele tem um formato muito particular – não é como a ONU, não tem convenção nem tratado que tenha passado pelo Congresso. Ele é um grupo, uma força tarefa, um grupo de trabalho que tem mandato por um período específico. Mas o impacto que ele tem é muito grande por isso que você falou, o efeito que se dá no setor financeiro.

Eu sempre comparo o GAFI com o Ministério da Saúde fazendo uma campanha contra a dengue. Tem lá a campanha contra a dengue – o Ministério da Saúde diz que você tem que cuidar para que não tenha água parada na sua casa. Aí você vai e tira toda água parada da sua casa. Mas o seu vizinho não faz. O que acontece: o mosquito se prolifera no vizinho e vem e te pica.

O que o GAFI faz é o seguinte: se o seu vizinho não cuidou, ele diz que você deve tomar cuidado para se relacionar com ele, porque pode te afetar. Aí o que você faz: monta a

estrutura do seu mercado inteira para evitar o seu vizinho. Então tem uma força muito grande. O GAFI não pune ninguém. Só que ele fala para os outros que aquele tem problema e aí cabe aos outros avaliar o risco de fazer negócios com aquele país. É claro que o mercado financeiro reage no outro dia. Quando [o GAFI] diz que existe um risco de fazer negócios com a Coreia do Norte, ninguém vai querer fazer negócios com a Coreia do Norte, não tenha dúvidas disso. O problema grande é exatamente nesse caso, o efeito disso vai ser sempre no setor financeiro, que tem uma capilaridade muito grande. Os bancos dizem que não vão fazer negócios. E aí os fluxos diminuem. Se o Brasil tivesse chegado nesse nível – não chegamos – que tivesse esse risco, perderíamos uma série de fluxos financeiros. E aí entra em uma série de outros méritos: agências de classificação de risco colocam isso como variável, porque não é um mercado transparente, por outras questões, mas essa também – não pense que a questão da lavagem de dinheiro e do financiamento do terrorismo está fora [da análise] das agências de risco, está dentro.

**GF:** Então a possibilidade de perder o nível de investimento foi um fator importante?

**BM:** É claro. Você diminui fluxo com o país. Na verdade, estávamos com medo de ter uma perda de fluxos financeiro para o país. A partir daí, se mobilizou. E assim, chegou nesse nível e falamos: “Está bom, há um tabu muito grande por questões de movimentos sociais e tudo mais, mas o problema é financeiro”. Por isso que o Ministério da Fazenda foi um dos que participou dessas discussões. A nossa preocupação eram as finanças. Nós estávamos vivendo uma crise. Se amanhã os bancos parassem de fazer negócio com o Brasil, como é que fica? Você imagina o exportador brasileiro, que exporta para um país e aí o banco desse país diz que não manda mais dinheiro para banco brasileiro e aí não para. Como fica para o exportador? Isso tem um impacto imediato. Esse foi um discurso que o Min. Da Fazenda usou para participar do grupo seletivo de órgãos estava propondo essa lei. Você tem uma questão criminal, no âmbito da ABIN e do GSI, você tem uma preocupação com a segurança nacional, por causa dos grandes eventos, Jogos Olímpicos, Copa, Visita do Papa, etc. Mas a nossa preocupação começou com os fluxos financeiros.

**GF:** A atuação do Ministério da Fazenda nessa discussão era pelo COAF ou havia uma participação por outros intermediários?

**BM:** Não. Pelo Ministério da Fazenda, sempre tem, nesse nível, gente do gabinete do ministro, porque a questão chegou até ele, a área internacional e o COAF, como interessado na área temática – que é interlocutor junto ao GAFI. Tem gente do gabinete do ministro porque é um assunto que ia ser levado à Presidente, ao Parlamento, então não dá para não utilizar esses canais de gabinete.

**GF:** O senhor chegou a mencionar a ENCCLA. Pela pesquisa realizada, há menções à necessidade de se tipificar o terrorismo desde 2004.

**BM:** Sim, que foi logo depois da segunda avaliação pelo GAFI. O que aconteceu foi que a gente sabe que o COAF sozinho não ia conseguir ter ressonância. Então, [decidimos] levar o assunto para um foro que coordena mais de 60 órgãos juntos para colocar aquele assunto como pauta de prioridade internacional. O COAF sozinho não teria força para

levar esse tema. Mas 60 agências em uma estratégia desse nível, provavelmente teria muito mais força. Foi essa a ideia de levar o assunto para a ENCCLA.

**GF:** Apesar disso, as diversas iniciativas – metas, recomendações, ações – não foram bem-sucedidas.

**BM:** Eu diria que de lá para cá, a coisa foi evoluindo, até chegar ao ponto da lei. No primeiro momento, tínhamos que quebrar barreiras: introduzir a temática, convencer autoridades, convencer os próprios ministros de que o assunto é prioritário. E aí 2007, quando o Brasil ganhou a sede da Copa e em 2009 das Olimpíadas. Aí começamos, em 2007, a apontar que o Brasil ia ser palco de eventos mundiais – não poderia descartar essas temáticas. O assunto foi evoluindo. Não diria que não foi bem-sucedido lá. Ele pode não ter tido impacto nas ações dos primeiros anos, mas depois foi ganhando corpo, na medida em que as autoridades foram se convencendo de que o assunto era sim um que deveríamos discutir. Foi uma evolução. Demorou muito mais do que esperávamos, mas teve uma evolução.

“Ah, precisamos de uma lei” – “Já temos a LSN” – “Mas a LSN é muito ruim” – “Precisamos revisar” – “O que acontece se não fizermos nada, o Brasil não tem terrorismo”. O debate foi evoluindo até que chegou o ponto de que o GAFI “colocou a faca no nosso pescoço” e disse assim: “Se vocês não fizerem, vão se comprometer com o mundo todo, principalmente com o setor financeiro”.

**GF:** Uma tentativa recente de tipificar o terrorismo foi pela proposta do Novo Código Penal (PLS 236/2012). Mas essa tentativa não teve sucesso.

**BM:** Me lembro que, à época, fiz um levantamento do Congresso Nacional e havia 17 projetos – da Câmara e do Senado – [sobre terrorismo]. Mas muitos muito ruins, outros mais ou menos. Quase nenhum vingou. Um deles era esse projeto do Novo CP. Mas você imagina colocar esse tema numa revisão do CP. Nosso CP é de 1941. As chances de aprovar isso numa “canetada” era zero. A gente não podia esperar. Não dava mais tempo para esperar o PLS 236, porque tratava do CP todo, incluindo temas polêmicos como aborto, crimes ambientais, penas para crimes hediondos, estupro, etc. Vai levar 20 anos para implementarem esse novo CP. O que entendemos foi que não dava para utilizar aquele caminho. Era um canal bom, o texto até estava muito bom, mas era um canal muito complicado pela diversidade de temas que tinha ali.

**GF:** O texto referente a terrorismo no PLS 236/2012 saiu da Ação 2/2013 da ENCCLA?

**BM:** O texto foi elaborado por uma comissão de juristas, liderados pelo Ministro Gilson Dipp do STJ, e todos eles participavam da ENCCLA e foram assessorados sim por membros da ENCCLA, inclusive pelo COAF. Eles deram subsídios e os juristas deram a roupagem jurídica, como notáveis que eles eram.

**GF:** Houve tentativas anteriores a 2015 para tipificar o terrorismo, mas não foram bem-sucedidas, tendo, inclusive, sido barradas por autoridades como a, à época, Ministra da Casa Civil Dilma Rousseff. Em que momento ficou claro que dessa vez daria certo, que era uma prioridade?



**BM:** O momento foi abril de 2015, quando veio a missão. Antes, nós não sabíamos – nosso acesso é limitado, protocolar ao Ministro, muito menos à Presidência. A nossa dúvida, pode ter sido mito, eu não posso afirmar para você que houve alguém na Casa Civil que brecou, não sabemos sequer se o assunto foi levado. O COAF não tem como garantir que o assunto foi levado a essa instância. Não tem como o COAF confirmar isso você está dizendo. Temos acesso só ao nosso ministro. Quando o assunto ganhou peso, foi quando o GAFI esteve aqui em abril de 2015 e aí o ministro Levy e o ministro Cardozo que receberam a missão disseram “rapaz, então é grave assim?!”, e levaram ao ministro da Casa Civil, Mercadante, que indicou não saber do problema. Todos se mostraram muito surpresos. Eu estava na reunião em que o Ministro Levy recebeu o GAFI e pareceu demonstrar uma certa surpresa – “por que esse assunto não foi resolvido antes?”. E explicamos todos os contextos. Então não dá para afirmar onde o assunto brecava. Mas ele ganhou peso com a visita do Presidente do GAFI, que foi recebido pelos ministros da Fazenda e da Justiça. E os dois foram à Presidente e falaram “o gato subiu no telhado” e eram dois ministros importantes falando que o tema precisava ser tratado. E dali parece que o tema ganhou importância.

**GF:** Chegando a esse momento, em que se concluiu pela necessidade de uma nova lei que atendesse às exigências do GAFI, o ímpeto inicial foi buscar um projeto de lei já em trâmite [no Congresso]?

**BM:** Nós fizemos duas coisas. Em primeiro lugar, sempre que o governo vai pautar um assunto pelo Executivo, junto ao Legislativo, que tem a prerrogativa de propor leis, nós fazemos uma varredura de projetos existentes. E nós fizemos essa varredura. À época só havia esses projetos que você mencionou o PLS 236 e o PLS 499, de autoria do Senador Romero Jucá.

**GF:** E teve origem na Comissão para Regulamentação da Constituição.

**BM:** É. Eram os dois que mais ou menos podiam atender. Só que os dois tinham deficiência no ponto de vista do financiamento do terrorismo. E nenhum dos dois tratava da questão que vinha surgindo, em 2015, em função do Estado Islâmico: o recrutamento de pessoas em outros países para fazer parte do Estado Islâmico. Essa modalidade foi incorporada pelo GAFI por meio de Resolução do Conselho de Segurança, que tratavam do EI e estimulava os países a tipificarem também o recrutamento de pessoas de outras nacionalidades para o EI. Nem o projeto do Senador Jucá, nem o projeto do Código Penal tratavam bem a questão do financiamento do terrorismo, nem a questão do EI, do recrutamento. De novo, o projeto que tratava do CP, nós sabíamos que o timing dele não seria o que a gente precisaria. Seria muito difícil. Só a parte que fala do aborto, crimes contra a mulher, tinha muitas teses – estava longe de haver consenso. E não ia poder ficar esperando. Se for discutir o CP, vai ficar nessa parte de estupro, crime ambiental, maus tratados de animais, outras modalidades de crimes hediondo – esquece, a chance de discutir isso agora é próxima de zero. Então pensamos o seguinte: o GAFI apresentou alguns prazos, para o país se mover. Fizemos essa conta, essa varredura nos dois projetos. E [concluimos que] o melhor seria o Executivo apresentar um anteprojeto. Foi aí então que o Ministério da Justiça, o Secretário Nacional de Justiça encabeçou, junto com a

Secretaria de Assuntos Legislativos (SAL), a ideia de fazer um projeto alternativo. A SAL é responsável por todo encaminhamento de projeto de lei do Executivo que trata de questão criminal – é prerrogativa da SAL. Então ficou fechado esse mini-grupo no Ministério da Justiça, consultando a gente (COAF) para os aspectos do financiamento do terrorismo. Eles ficariam com a parte de elaborar todas as questões penais, questões jurídicas, de processo penal, tipo penal, etc. e nós daríamos apoio na parte do recrutamento e do financiamento do terrorismo, que era o que nos cabia. Foi então elaborado o PL 2016. Fecharam o texto, mandaram para a Casa Civil, que concordou, mandaram para a Presidente, que mandou esse projeto em caráter de urgência constitucional, ela tem essa prerrogativa.

**GF:** Houve uma tentativa, e me corrija se estiver errado, de fazer um projeto de lei o menos polêmico possível.

**BM:** É também teve isso. Porque a SAL e a Casa Civil tem contato com os movimentos sociais, que sempre foram contra, eles nunca quiseram sentar na mesa para discutir. A gente queria defender a seguinte tese: a gente não vai estereotipar ninguém, o movimento social não vai ser considerado um grupo terrorista se ele não cometer um ato terrorista – esse era o ponto, tipificar o ato, não a pessoa que comete. Mas a preocupação era dos movimentos sociais, que não quiseram sentar na mesa para discutir, [afirmando] “não, isso vai incluir apedrejar um carro, os caminhoneiros vão bloquear uma rodovia e isso vai ser considerado terrorismo”. Não. É muito claro que para considerar um ato terrorista, você tem que ter três elementos: (i) um ato extremamente violento (ii) que infunda pânico ou terror na população em geral e (iii) que tenha como objetivo coagir o Estado. É claro que bloquear uma rodovia cria transtornos, mas não dá para dizer que causa pânico ou terror. A tentativa é sempre coagir o Estado, mas dadas as devidas proporções e isso fica ao crivo do juiz. [Os movimentos sociais afirmavam] “Vai ficar ao crivo do juiz decidir”. Mas é claro, tudo fica ao crivo do juiz decidir, qualquer que seja a conduta criminal.

Mas os movimentos sociais sempre foram resistentes, a Secretaria de Direitos Humanos, todas essas áreas tinham resistência. Não queriam discutir. De alguma forma, o Ministério da Justiça quis tentar acomodar essas preocupações, então [decidiram] fazer uma coisa mais simples, que não chame muita atenção e evite terminologias muito estereotipáveis. Essa foi a tentativa mesmo. Mas que não se perdesse de vista os conceitos previstos nas convenções [internacionais], principalmente os de financiamento.

**GF:** Por isso que o PL enviado ao Congresso é uma alteração da Lei de Organizações Criminosas.

**BM:** O que eles falaram foi o seguinte: era uma forma de acomodar essa preocupação sem chamar atenção. Foi uma tentativa do Ministério da Justiça de não chamar atenção demais. A gente tem uma teoria – e muitos outros países também têm – de que você começa a discutir um tema que não era assunto na pauta, ele pode passar a ser um problema, pode vir a acontecer – as vezes acontece. Mas a ideia era essa, fazer um ajuste na Lei sobre crime organizado para incluir também a questão do terrorismo.

Mas fazíamos sempre consultas com o GAFI que sinalizou que não era a melhor forma [porque] ficava muito vago. Tanto que no final das contas, o universo conspirou a favor. O projeto foi enviado com urgência constitucional, trancando a pauta, com essa característica de não ser muito detalhada, uma coisa mais branda, porém a Câmara dos Deputados não entendeu assim. Tinham bancadas ali e as discussões foram intensas e eu acompanhei algumas e [falavam] “não é possível fazer dessa forma, ficou muito vago, extremamente vago, precisava ter algumas definições um pouco mais [precisas], doa a quem doer”. A Câmara dos Deputados falou “não, a gente entende que o projeto é urgente, a Presidente enviou o projeto com urgência constitucional e nós vamos respeitar, mas nós vamos fazer alterações porque da forma como está sequer vai atender ao GAFI?”. E não ia mesmo. Tinha essa preocupação também.

**GF:** O projeto que foi enviado para a Câmara já não atendia às exigências do GAFI?

**BM:** Em parte. A parte sobre financiamento do terrorismo atendia, que foi uma coisa que nós do COAF construímos. Para parte – como dividimos a tarefa, o COAF não entraria na questão do tipo penal, porque, pro GAFI o que o interessa é a parte de financiamento do terrorismo e aqui no COAF nos limitamos a escrever um artigo sobre isso, então colocamos exatamente o que quisemos. Nós deixamos para o crivo da SAL e da Secretaria Nacional de Justiça para que eles definissem a parte do tipo penal do terrorismo.

O PL 2016 tinha a parte do financiamento do terrorismo que atendia e para a parte de tipificação do terrorismo não atendia [às exigências do GAFI] na aplicabilidade. O PL foi extremamente criticado por procuradores e por juízes. Os juízes diziam que não iam conseguir aplicar essa lei nunca. [E os procurados] que não iam conseguir entrar com ação penal nunca, do jeito que estava. “Vai precisar mexer”. O Congresso tentou acomodar um pouco as preocupações dos aplicadores da lei. A parte do financiamento estava boa, da forma como foi mandado o PL. Quando chegou na Câmara, [dissemos] que o GAFI pede desse jeito e a Câmara não mexeu na parte de financiamento. E o Senado também não mexeu. Quer dizer, mexeu só na redação e a gente explicou que o tipo penal do financiamento do terrorismo precisava incluir o financiamento do ato e da manutenção do grupo. Tentaram mudar porque parecia que era a mesma coisa. Mas aí explicamos que não era: uma coisa é financiar o ato, outra coisa é financiar quem comete o ato. Isso que estava estabelecido na Convenção. E tanto a Câmara, quanto o Senado não se ativeram a esse problema. Para nós da Fazenda, estavam bons [os textos], tanto o que chegou, quanto o que foi alterado na Câmara e no Senado.

**GF:** Você mencionou reclamações de entidades de classes de juízes e membros do MP.

**BM:** Me parece que a ANPR soltou uma nota criticando, falando que [o PL] não estava bom, que era inaplicável, que tinha erros grosseiros, uma coisa bem explícita.

**GF:** [A associação de] delegados federais também soltou.

**BM:** Também soltaram? Eu sei que muitos operadores do direito reclamaram.

**GF:** E essas reclamações tiveram ressonância na Câmara?

**BM:** Tiveram. Eles são bem fortes lá – não sei como atuam do ponto de vista de lobby, mas eles têm bons contatos. Se você tiver acesso às notas taquigráficas na Câmara, os deputados que falavam citavam claramente a nota. Então eles estudaram claramente a nota. Teve contato sim. Pelo que eu sei, a ANPR soltou uma nota e certamente fez contatos tanto na Câmara quanto no Senado.

**GF:** E você acompanhou as discussões na Câmara?

**BM:** Na Câmara, o dia da aprovação eu acompanhei pela TV. No Senado, eu estava presente na sessão de aprovação.

**GF:** Quando o projeto foi aprovado na Câmara e enviado para o Senado, o que ficou claro, pela minha pesquisa, é que houve um trabalho intenso entre o Executivo e o Legislativo. Como foi esse trabalho nas fases subsequentes?

**BM:** Nós participamos de várias reuniões do Senado e eu tive em algumas. E a coisa estava se desenrolando, quem era o líder do governo era o Senador Delcídio Amaral e logo em seguida teve aquela situação [refere-se à prisão do senador]. Ele saiu depois. Ele conduziu como líder do governo, defendendo o projeto e a urgência constitucional. Ele e o Senador José Pimentel. Mas tinham acertado com as bancadas, até onde eu soube pelo Senador Delcídio, que o Senador Romero Jucá seria o relator. Mas, por questão de data, ele sairia de lua-de-mel. E como o projeto estava trancando a pauta, foi marcada uma data que o Senador Romero Jucá estaria fora, porque estava em lua-de-mel. O Senador Romero Jucá por questões particulares não poderia relatar. E aí, conversaram com diversos outros senadores. E o Senador Humberto Costa era contra e queria alterar muito o projeto, voltar um pouco com a questão dos movimentos sociais, o que inviabilizaria completamente. Ele queria voltar para a estaca zero, começar tudo de novo. E aí ficaríamos devendo ao GAFI e sofreríamos sanções muito pesadas.

**GF:** Ele [Sen. Humberto Costa] chegou a apresentar diversas emendas.

**BM:** E nenhum senador queria pegar. Até que conseguiram convencer o Senador Aloysio Nunes [que disse] “tá, até pego, mas vou fazer uma proposta para retirar aquela excludente dos movimentos sociais”, tanto que ele retirou. Foi a condição para ele relatar, “eu faço, coloco o fator do extremismo político, que é um ponto que considero importante, mas não vou deixar aquela excludente para os movimentos sociais”.

**GF:** Foi uma exigência que ele fez?

**BM:** Foi uma exigência que ele fez. E aí falaram assim: “tá, se é essa condição, vamos tentar...”. E aí tem as negociações entre eles que confesso, não sei como funcionam. Mas o texto que ele relatou adicionava a questão do extremismo político e retirava a excludente dos movimentos sociais, ou seja, qualquer um pode ser terrorista, não tinha aquela “ah, movimentos sociais legítimos...”, ele retirava. Foi votado assim e aprovado. Só que na Câmara, foi derrubado. O governo conseguiu trabalhar bem as bancadas e quando voltou para a Câmara, ela tinha opção de acatar a alteração ou voltar ao texto inicialmente aprovado – não tinha outras alternativas, como acatar uma parte, e outra não. Essa é uma regra do regimento interno do Congresso. Entrou pela Câmara, a Câmara aprovou, o

Senado alterou, [a proposição] volta para a Câmara original que [tem duas opções] ou acata a alteração ou volta ao texto original. Então, ela voltou para o texto que tinha antes. As negociações do governo foram para voltar ao texto anterior e aí voltou ao texto anterior. Porque a condição foi que se a Câmara aprovasse o texto do Senador Aloysio Nunes, a Presidente vetaria, porque alterou muito da proposta inicial que ela queria.

**GF:** As discussões foram muito impactadas pelas manifestações de 2013. Pareceu haver grande preocupação de que aquilo fosse reencenado.

**BM:** Porque assim, nós nunca tivemos experiência nisso aí. E isso foi mal divulgado. Talvez no ímpeto de querer dizer que o Brasil estava se mobilizando, que agora ia tratar esse assunto como sério, parece que o momento em que se falou isso foi justamente o momento dos ‘black blocks’, e aí pareceu que era uma resposta a esses grupos. Foi mal colocado por quem divulgou – “o Brasil dará uma resposta muito firme”...e aí aparece um projeto de lei sobre terrorismo. [Leva a pensar] que esse projeto de lei era uma resposta aos ‘black blocks’. Foi um mal-entendido enorme, mas um mal-entendido criado pelos parlamentares.

**GF:** As principais entidades do governo que participaram [desse esforço] foram o Ministério da Justiça e da Fazenda?

**BM:** No final das contas, tinham muitos outros órgãos interessados: Ministério da Justiça e da Fazenda, MRE, Casa Civil, Ministério da Defesa, GSI, que tinha a ABIN vinculada e Secretaria de Governo. Dentro da Justiça, tem a Polícia Federal. Dentro da Defesa, tem as Forças Armadas. Todos têm algum interesse, algum tema que pudesse ser pertinente. Foi um projeto multi-ministerial. Não foi só Fazenda e Justiça – esses sentaram para escrever, mas estavam tentando acatar preocupações de todos esses órgãos.

(interrupção)

**GF:** A Lei 13.260 atende plenamente às demandas do GAFI? Ou ficou alguma pendência?

**BM:** O statement do GAFI, publicado em Junho, fala exatamente que ela atende amplamente. Não fala tudo, porque sempre tem um ajuste que poderia ter sido feito. Mas sim, atende às exigências do GAFI.

**GF:** Então, nesse âmbito, não há mais preocupações em relação às próximas avaliações pelas quais o Brasil vai passar?

**BM:** Não sabemos, porque cada avaliação tem uma nuance. O que podem fazer é [apontar que] para o momento da época, dado que não tínhamos nada, saiu do zero, para aquela situação de emergência, atendeu. Mas na próxima rodada de avaliações, o GAFI pode descer um pouco mais ao detalhe e estudar um pouco mais. Eu não acredito...se está dizendo que atende agora, não sei se vai dizer que não atende lá na frente. O que [o GAFI] pode fazer é tentar estudar um pouco melhor a lei e ver os resultados, se teve algum caso – claro que a gente não quer ter um caso de terrorismo para dizer que a lei é boa. Na próxima rodada de avaliação, o GAFI vai estudar melhor a lei. Então vamos supor que a

gente tirou uma nota 8, pode ser que a gente tire uma nota 7 lá na frente, ou 9, não sei. Não dá para prever agora. Mas vamos trabalhar muito fortemente, [dizendo] “se vocês falaram que atendia lá atrás, como que agora não atende mais?”. Isso é improvável, mas com mais tempo poderão entrar mais no detalhe, porque fizemos esse trabalho a toque de caixa, como uma coisa de urgência.

**GF:** Quais as chances, nas suas percepções, de que o Brasil venha a ser alvo de um ataque terrorista?

**BM:** Difícil prever, Guilherme. Você pode não ser alvo, mas você pode ser palco. Você lembra que houve, antes das Olimpíadas, um vídeo divulgado pelo Estado Islâmico em que o cara dizia que o Brasil é um país de ‘merda’ e que ia sofrer. Depois foi divulgada uma suspeita, no sentido de que eles ameaçaram atacar a delegação da França. Isso tudo aconteceu agora para as Olimpíadas. É muito difícil prever isso. A gente não quer que aconteça. O Brasil é um país que aceita todo tipo de pessoa, de qualquer país. A gente não faz discriminação com raça ou religião e isso favorece muito o nosso país. Que não está nesse foco. Não somos um país que se envolve em coalizões de guerra ou em situações de guerra. O Brasil, diplomaticamente, culturalmente tem se mantido neutro nessas situações. Defendemos a paz, somos um país de paz, com as fronteiras abertas. As pessoas alegres, tudo isso contribui para que não aconteça. Mas risco de acontecer sempre há. O Brasil não está isolado do mundo, o que a gente faz é que o comportamento político, diplomático e social que o país tem sempre vai para esse lado, tanto que nunca aconteceu. A gente acha que o sucesso, nesse contexto, tem sido por esse cuidado que a gente tem diplomaticamente, com uma fala que não discrimina ninguém, nossa diplomacia é muito habilidosa, sempre buscando o diálogo. Os esforços que têm sido realizados são no sentido de manter o Brasil como um país bem visto por todos. Agora, prever é muito difícil. Você vê a França que é o país que mais recebe turista no mundo, de todos os lados e até então, claro que participou de coalizões da Líbia e da Primavera Árabe, sofreu as consequências. Mas a Bélgica, por que a Bélgica? Porque tem uma comunidade muito grande de pessoas de origem muçulmana? Pode ser isso, não sei te falar, não conheço a fundo o caso belga.

A questão é nunca aconteceu aqui e espero que não aconteça, agora não dá para prever. Não está na rota. Mas não posso descartar. E como agente público que trabalha com avaliação de risco, a gente não descarta. Mas é muito difícil responder essa pergunta.



SAMPAIO, G. **Entrevista concedida a Guilherme de Jesus France**. Brasília, 07, nov. 2016.

**Guilherme France:** Primeiro, para registro, nesse período de 2015/2016, período durante o qual o PL tramitou e a lei foi sancionada, qual era o cargo do senhor?

**Gabriel Sampaio:** Secretário de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça

**GF:** Essa foi a primeira vez, desde 2015, que o senhor lidou com o tema do terrorismo no governo?

**GS:** Não, como já estava no governo desde 2010 ocupando outros cargos na mesma Secretaria e como Diretor desde 2011, esse é um tema que já tem uma discussão bem mais antiga. Aliás, o tema tem discussão mais propriamente desde a Constituição de 1988 por ter uma menção expressa a um mandato de criminalização como na tramitação legislativa desde 1991, quando surge o primeiro projeto de lei para tratar do tema, inclusive, do Helio Bicudo.

**GF:** Eu cheguei a fazer essa pesquisa legislativa e encontrei diversos projetos sobre o tema mas, até como eu conversei com Marivaldo, alguns projetos que nem sequer eram sobre o terrorismo acabaram sendo acobertados por esse tema, como o projeto da Nova Lei de Lavagem de Dinheiro.

**GS:** Em um passado mais recente, fazendo como recorte essa última fase de 2010 em diante: o que se teve de novos movimentos foi que a partir dos anos 2000, com o ataque às Torres Gêmeas, passa-se a haver um novo movimento internacional, uma reformulação sobre o debate a respeito do Terrorismo no mundo. Ocorre a formação de uma série de acordos internacionais e de debates internacionais em torno da matéria e vão surgindo uma série de compromissos que vão sendo firmados pelas nações, seja pelas ações de combate à criminalidade organizada até as medidas de, digamos, "estrangulamento" financeiro dessas atividades.

**GF:** Isso principalmente pelo GAFI, correto?

**GS:** Exato, ocorre essa formação do Grupo de Ação Financeira e a partir desse grupo se forma um conjunto de medidas por ele sugeridas e indicadas como medidas sejam de *compliance*, sejam medidas legislativas para assegurar que as nações que integram esse grupo adiram a esse conjunto de medidas e sejam nações que estariam devidamente subsidiadas no combate ao financiamento desse tipo de atividade. Vai se formando, então, seja por meio de indicações legislativas ou *enforcement* por meio de acordos e tratados mas, também, por medidas no terreno das ações práticas para sinalizar para os mercados ou para os membros desse grupos de que a nação teria compromisso com a prevenção e o enfrentamento das práticas ali indicadas.



**GF:** A partir de 2010 , quais foram as iniciativas principais que você testemunhou?

**GS:** Tivemos, mais diretamente, a legislação de combate à lavagem de dinheiro e a internalização, no direito brasileiro, da Lei de Combate às Organizações Criminosas. Mais destacadamente a lei de lavagem de dinheiro porque se insere no terreno de debate do GAFI. Como o país já tinha um PL em fase avançada de tramitação, que culminou, inclusive, com a minha chegada ao Ministério em 2011, a nova lei teve o debate final no Senado Federal para a sua aprovação a partir daquele ano, debate este intenso em que já havia ali nessa fase derradeira de tramitação dispositivo para a criminalização da lavagem de dinheiro por organização terrorista. Como isso induziria a necessidade de uma lei anti-terrorismo foi feito um esforço governamental grande, pelo menos por parte do Ministério da Justiça, para tirar da Lei de Lavagem de Dinheiro o dispositivo daquele gênero. Então, foi aprovada a Nova Legislação de Lavagem de Dinheiro sem menção ao fenômeno do terrorismo.

**GF:** A emenda no Senado tinha sido do Senador Romero Jucá, correto?

**GS:** A redação sim, precisava só resgatar formalmente a emenda para ver se ele assinou sozinho mas foi ele quem liderou a discussão.

**GF:** Foi a Emenda de Plenário que colocava na Lei 9613 o seguinte artigo; "Prover, direta ou indiretamente de bens, direitos ou valores pessoa ou grupo de pessoas que pratique crime contra a pessoa com finalidade de infundir pânico na população para constranger o Estado Democrático ou Organização Internacional a agir ou abster-se de agir.". No entanto, vocês conseguiram impedir que a lei fosse aprovada com essa emenda? Como vocês fizeram isso?

**GS:** Isso. Foi feito um esforço grande para que não entrasse na lei de lavagem exatamente porque ela traria, a despeito de trazer uma proteção contra a lavagem, ela externaria uma suposta insuficiência da nossa legislação em torno da tipificação do terrorismo. Na época, nós entendíamos que a nossa legislação, por conta de uma análise sistemática, ela já dava conta da proteção de eventual ação de terrorismo. A avaliação àquela época era de que não havia uma lacuna legislativa em relação à matéria, pois ela sempre estaria associada a algum outro ato ilícito que a nossa legislação já abarcaria. Fazer uma menção, como era aquela proposta de emenda, poderia gerar uma falsa interpretação de que haveria no país, por não ter uma definição na forma como outras legislações internacionais propunham de uma lei anti-terrorismo, uma falsa insegurança jurídica numa avaliação nossa de que, na época , a nossa legislação era suficiente para a prevenção e repressão ao terrorismo no país.

**GF:** O senhor diz no sentido de não criar essa impressão para os organismos internacionais?

**GS:** Isso, até internamente, do ponto de vista da técnica legislativa, não parecia uma saída adequada, uma vez que trataria de um fenômeno de forma parcial em uma norma que

dependeria de um conceito que não estaria estabelecido numa lei sobre o tema. Traria muito mais um desequilíbrio sistêmico do que, necessariamente, atingiria ao fim proposto pela emenda. A avaliação não era de que este não era um tema meritório, o país sempre se comprometeu com a prevenção e repressão a todo tipo de ação terrorista; a interpretação jurídica era de que a legislação, pelo fato de abarcar praticamente a totalidade das ações que costumeiramente se entendiam como terroristas e, não havendo, naquela fase legislativa, um mérito de fazer uma legislação toda sobre terrorismo, era adequada a proteção que já existia. Fazer uma menção numa lei especial sobre um tema mais geral não traria ganhos do ponto de vista nem da prevenção e nem da repressão a ações terroristas.

**GF:** Isso me traz à próxima pergunta sobre o crescendo da pressão internacional sobre o Brasil. A avaliação que indicou que o Brasil apresentava essa deficiência foi feita em 2010, pelo GAFI, no entanto, a pressão só chegou no ponto considerado incontornável por volta de 2015. Nesse intervalo de tempo, como foi gerenciada a relação com o GAFI para evitar uma maior pressão?

**GS:** A lei de Lavagem de Dinheiro foi sancionada em 2012, então, toda essa discussão tem uma conclusão em 9 de junho de 2012, quando essa lei é sancionada. Posteriormente à discussão da lei de Lavagem, veio a discussão da lei de Organizações Criminosas, que foi sancionadas em 2 de agosto de 2013 e como foi superado o debate na lei de Lavagem de Dinheiro, nós nos aproximamos do tema do terrorismo, até porque começam-se a ocorrer fenômenos novos em relação à prevenção e repressão ao terrorismo pelo mundo, as preocupações em relação a iminência de grandes eventos internacionais, trazendo novamente a discussão que se verbaliza na lei de Organizações Criminosas.

É a primeira vez, onde em uma lei mais sistemática, se discute novamente o tema, abre-se a primeira menção mais abrangente em relação ao tema em uma legislação mais geral, do ponto de vista de criação de instrumentos de investigação para as organizações terroristas. Foi feita uma avaliação de que ao se discutir organizações criminosas haveria a possibilidade de se aplicar as técnicas especiais de investigação dessa lei mais abrangente às organizações terroristas internacionais, se conhecidas por normas de direito internacional e foros dos quais o Brasil fizesse parte para adensar as possibilidades de prevenção e repressão aquilo que, na nossa avaliação, a nossa legislação ordinária já permitia o enquadramento das eventuais ações de grupos terroristas.

**GF:** Essas legislações, a nova lei de Lavagem de Dinheiro, a lei de Organização Criminosa eram apresentadas, pelo menos para essas organizações, como passos dados na direção desejada, por mais que não fossem leis específicas sobre o terrorismo?

**GS:** Sim, claramente, em especial, no caso da lei de Organizações Criminosas há menção formal à prevenção e repressão ao fenômeno do terrorismo.

**GF:** Ainda assim, qual foi o momento em que a pressão internacional se tornou insustentável? Foi a visita da missão do GAFI ao Brasil?

**GS:** A missão representa a confluência de um fator novo que ocorreu com ações, em especial, na França em 2015, e que adensaram a pressão pela mudança legislativa e onde há o reconhecimento, por parte do Poder Executivo de que, de fato, diante do avanço do fenômeno, da mudança de características do terrorismo tradicional, ou da nova forma de terrorismo inaugurada em 2001 com os ataques de 11 de setembro, seria passível de haver um ajuste legislativo mais abrangente do que a gente fez até a lei de Organizações Criminosas e para dar conta, além das questões financeiras, mas, em especial, tinha como foco a situação desses fenômenos mais recentes do "lobo solitário"; um exemplo mais visível da modificação fenomênica que gerou uma iniciativa ou confluência entre as pressões internacionais e a iniciativa legislativa por parte da Presidência da República.

Ocorreu, a partir dessas pressões, o foco em que a legislação até então vigente e, a mais recente, na lei de Organizações Criminosas não daria conta de uma nova feição de atuação que não está dentro de uma organização e que lesividade, muitas vezes, associada ao fato não se revela em ações muito claras ou o momento das ações que fragilizam muito a capacidade de atuação do Estado e, portanto, seria necessário antecipar a ação de prevenção e repressão para os momentos de organização, associados, em especial, aos atos preparatórios. A iminência das Olimpíadas associada ao abalo mundial das ações ocorridas, em especial, na França, somada a renovação das avaliações do GAFI tudo isso formou uma conjuntura de pressão para o ajuste legislativo que culminou na apresentação do PL pela Presidente da República.

**GF:** Como foi a decisão em relação a apresentar um projeto próprio do Executivo e não aproveitar algum projeto que já estivesse em trâmite no Congresso?

**GS:** É resultado dos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil. O GAFI acabou sendo o representante mais claro por conta das visitas e pressões mas, para fazer um resgate de todos os demais instrumentos que o Brasil assinou em comprometimento a prevenção e repressão ao terrorismo, mas as visitas do GAFI sintetizaram de forma mais clara a pressão. Como a pressão se dirigia ao Estado brasileiro, e se dirigia com uma intensidade muito forte diante, inclusive, da iminência dos grandes eventos, enfim, o momento em que o país, no caso das Olimpíadas, se tornaria internacionalmente visível, com a presença de delegações do mundo inteiro, isso reforçou a necessidade de um compromisso mais efetivo pelo Estado brasileiro. Como na tramitação legislativa se remonta a projetos que tramitam desde 2001, exigia-se um compromisso que não se restringisse a tramitação de projetos já existentes e que fosse efetivamente cumprido por meio de uma legislação que no interim de sua tramitação, o governo brasileiro fosse mais efetivo em manifestar o seu compromisso com a aprovação do projeto, foi daí, então, que surgiu como saída o encaminhamento do PL pelo Poder Executivo que acabou sendo até um projeto com urgência constitucional.

**GF:** Essa escolha não passa também por uma avaliação em termos de preferência política e análise da qualidade dos projetos que estavam em trâmite, como, por exemplo, o PLS 499 ou o próprio PL de Reforma do Código Penal? Algumas pessoas mencionaram esses dois projetos como possíveis alternativas, foi realizada uma análise sobre a qualidade e a viabilidade deles ou a intenção era passar a ideia de comprometimento do Estado com o assunto e, por isso, um PL próprio do Executivo?

**GS:** Foram várias as cobranças exigidas pelos organismos, então, no momento inicial, foi apresentada a solução de priorizar tramitações já em curso, como as que você citou. No entanto, como elas não assegurariam de fato um compromisso mais efetivo do Poder Executivo com a tramitação da proposta, uma vez que em relação a alguns desses projetos foram por iniciativa de parlamentares da base do governo que as propostas não caminharam, surgiu a necessidade de uma solução com compromisso do Executivo.

**GF:** Quais outros órgãos internacionais fizeram pressão sobre o Brasil, além do GAFI?

**GS:** O Itamaraty estava mais diretamente envolvido na gestão das iniciativas dos organismos e dos compromissos internacionais. Mais diretamente relacionado a nossa pasta, por conta da Secretaria Nacional de Justiça e do DRCI, eram as vindas do GAFI e as demais vindas dos organismos mais diretamente ligados ou aqueles que tinham relação com o sistema ONU.

**GF:** Em todo caso, a partir do momento que chegou a diretiva de elaborar o PL próprio para o Executivo enviar, como você procedeu?

**GS:** Quando existiu a deliberação, o nosso papel era de construir uma saída jurídica que tivesse como parâmetros normativos alguns pilares básicos da nossa construção democrática, que era ter uma proposta que não criminalizasse movimentos sociais, que tratasse, estritamente, o que era identificado como lacuna da legislação, numa avaliação muito restrita desse tema, como sempre foi conectado com as posições que o nosso país adotava anteriormente, que era uma avaliação sistemática da nossa legislação e de que, a rigor, ainda que não tivéssemos uma lei nominando o fenômeno mas que o tinha abarcado pelas normas gerais e específicas que tinham relação com a manifestação do terrorismo, enfim, manter uma legislação que tivesse esse equilíbrio; não ferisse os direitos e garantias individuais, não afetasse a ação dos movimentos sociais e que estritamente trabalhasse as lacunas a partir da modificação que o terrorismo tinha apontado pelos diversos foros internacionais, como as discussões sobre o "lobo solitário", sobre o viajante combatente.

O projeto do Executivo é bastante diferente do que acabou sendo aprovado e, inclusive, nem poderia se chamar, propriamente, de uma lei sobre terrorismo, afinal ela era uma alteração da lei de Organização Criminosa. Esse foi um trabalho que, pelo menos, nós, dentro do Ministério, procuramos, dentro do papel que desempenhávamos, alinhar com as preocupações em relação a uma legislação que fosse muito aberta. Todo esse

movimento foi cumprido a partir dessas deliberações políticas que a própria Presidenta da República avalizou.

**GF:** Ainda dentro do Governo, eu gostaria de abordar as demandas que diversos órgãos fizeram em relação a essa lei. Eu estaria correto em presumir que o senhor seria o ponto focal para o recebimento dessas demandas da Polícia Federal, ABIN, Ministério da Defesa, Ministério Público, MRE, órgãos que tinham determinadas preferências ou interesses em relação a essa lei.

**GS:** Cada órgão tinha a sua contribuição e quem tinha o papel, nesse caso, de mediar eventuais divergências era a Casa Civil. Óbvio que colaborávamos com esse trabalho, mas a atribuição de receber contribuições e levar o ato final para a assinatura da Presidência era da Casa Civil. Evidente que, na figura de coautores da proposta para encaminhamento à Presidência, nós também tivemos contatos com as diversas posições em debate.

**GF:** Especificamente sobre algumas dessas posições, qual era a prioridade ou principal interesse que a Polícia Federal apresentava?

**GS:** Eu me sinto confortável em dizer o seguinte, como houve uma deliberação muito clara da Presidenta da República em que a legislação tivesse o contorno de ser minimalista, preservar direitos e garantias fundamentais, não afetar a ação de movimentos sociais, enfim, o que nós acabávamos chamando na discussão de governo de "proposta minimalista". Isso orientou os demais órgãos que se adequassem a esses parâmetros, claro que cada um pode enxergar esse parâmetro de forma mais larga ou mais restrita, mas tudo confluiu a partir dessa deliberação prévia, diferente de propostas que são primeiro formuladas e amadurecidas antes, nos órgãos para depois chegar a Presidente e ela definir o parâmetro posteriormente.

Havendo um debate anterior, a Presidenta definindo que tomaria a iniciativa, já se definiu previamente quais seriam os limites dela, as fronteiras que se alcançaria. Eu não me sinto muito confortável em entrar em detalhes do que achavam que deveria ser mais amplo ou mais restrito porque houve em um diálogo interno, conduzido à época, pelo Ministro Cardoso, uma centralização nessa deliberação da Presidente. Se ela não tivesse delimitado esses parâmetros, talvez se teria uma adesão maior de outros órgãos de governo, até mesmo da própria Polícia Federal, para um texto mais amplo. Isso já vinha sendo parte de estudos em vários órgãos.

**GF:** Na elaboração da definição que acabou entrando no PL enviado ao Congresso, qual foi o ponto de partida? Utilizou-se a legislação de algum outro país, alguma convenção internacional específica ou foi uma construção mais autoral?

**GS:** Não, foi feita uma ampla consulta às legislações, uma pesquisa exaustiva da legislação. Em via inicial, nós buscávamos uma inspiração no que a Argentina trazia em

seu Código Penal, na sua proposta de Novo Código Penal, na qual houve divergência interna dentro da comissão que o Professor Zaffaroni coordenou. Fizemos análise da legislação mexicana, da diferença do modelo europeu para o modelo estado unidense do *PATRIOT act*, enfim, se analisar a fórmula de redação percebe-se essa inspiração bem claramente colocada, até mesmo a do [Senador Romero] Jucá também tem paralelo em discussões que são feitas no âmbito internacional. Nosso projeto tentou partir do que fosse mais restritivo na legislação internacional com a demanda minimalista que a Presidente avaliou, tanto que o texto procura associar o ato a uma finalidade, busca-se uma forma complexa de identificação do ato, não só pelo resultado mas também pela finalidade.

**GF:** Se houve consulta aos movimentos sociais nesse período inicial de elaboração, qual foi a posição deles em relação a esse projeto?

**GS:** Houve sim. Nós sofremos críticas dos movimentos sociais, em especial, na tramitação. O que se buscou, uma vez definida a iniciativa de encaminhar um projeto de lei, foi uma saída técnica mais expressa possível de que não haveria a incidência da legislação sobre o movimento social, foi a forma encontrada de contemplar a crítica. Isso não significa que houve apoio ou consenso do movimento social, na realidade, o movimento social a todo momento se mostrou bem em divergência com a proposta. O que se encontrou como forma de se buscar contemplar, em alguma medida, a crítica, foi sendo o mais expressa possível no projeto e ao longo da tramitação legislativa a menção a não incidência ao movimento social.

**GF:** Qual a sua avaliação em relação à estratégia adotada pelos movimentos sociais? Eu pergunto porque algumas pessoas com quem eu já conversei sinalizam que seria um problema a postura adotada pelos movimentos sociais de "tudo ou nada", de não sentar à mesa de negociação e tentar fazer alterações legislativas específicas para tentar melhorar o PL?

**GS:** É um processo complexo, eu diria que o nosso país, em uma análise mais estrutural quanto análise de quem se posiciona, do ponto de vista político, de pensamento e formação de esquerda, e analisa o fenômeno criminal/criminológico no país: a gente, infelizmente, não conseguiu construir enquanto forças sociais progressistas, de esquerda, um pensamento a respeito da criminologia que seja uníssono no sentido de compreender o poder punitivo ou a expansão do poder punitivo sempre como algo negativo para a sociedade ou para a democracia. Nós temos tido experiências históricas que, muitas vezes, nós enquanto força política, força social adensamos a discussão por mais punição em várias esferas, inclusive na esfera dos Direitos Humanos, isso leva a avaliações criminológicas que alguns classificam como esquerda punitiva, levando em um limite mais radical, ou em outras tantas situações em que nós, enquanto força de esquerda, acabamos legitimando ou defendendo, em alguma medida, a possibilidade de uma expansão do poder punitivo estatal conviver ou ser limitada, do ponto de vista democrático, por instituições que respeitam os direitos e garantias fundamentais, o estado de direito, os movimentos sociais e etc.

A explicação é um pouco mais longa porque tanto de um lado é um peso muito grande atribuir ao governo uma postura intencionalmente voltada para uma criminalização que tendesse a ter um resultado ruim para a democracia quanto é também um fardo grande para o movimento social responsabilizá-lo para que resultado da legislação fosse não desejado dentro do parâmetro de restrição da legislação. Os movimentos sociais não tem uma experiência de luta no terreno criminal, da discussão do direito penal que os permitisse ter uma postura mais avançada no sentido de fazer um debate legislativo mais forte. Da mesma forma como da parte do governo teve uma avaliação de que a institucionalidade, o amadurecimento do estado de direito seria capaz de conter eventuais abusos ou distorções da interpretação legislativa daquilo que na interpretação hermenêutica da legislação que estava sendo proposta.

É necessário fazer esse triângulo para dizer que, de fato, tendo essas premissas colocadas, uma vez iniciado o debate legislativo, e diante do momento político que nós estávamos e considerando todo esse histórico em debate de legislação criminal associado à formação atual do Congresso, ocorreu que a proposta inicial sofreu muitas modificações bastante consideráveis. A análise da correlação de forças se demonstrou desfavorável para realinhar o projeto àquilo que foi a proposta inicial e então o governo teve que fazer um esforço bastante grande para que [fossem mantidas] as questões mais fundamentais, que tornavam minimamente a proposta aderente aos seus preceitos iniciais dentro do debate legislativo. Foi feito um esforço muito grande sem contar com a participação do movimento social que, em alguma medida, no debate, apontava para aquilo que era mais essencial daí veio o resultado obtido; uma lei com muitos vetos e preservação de alguns pontos que tornariam minimamente viável dentro do cenário legislativo. Se nós tivéssemos um amadurecimento maior no debate com o movimento social se colocando de forma mais unida em torno de uma agenda mais avançada por um projeto minimalista, talvez, nós, de fato, conseguíssemos um resultado melhor porque no momento em que o debate ficou mais tenso o governo precisou negociar os pontos sem ter um respaldo do movimento que cumpria o papel de se radicalizar na contrariedade a um texto, é um papel legítimo mas certamente influência no resultado final dado que a correlação de forças não era favorável à se conseguir uma rejeição total do projeto.

**GF:** A posição desses movimentos deriva de uma desconfiança em relação às autoridades judiciárias e policiais?

**GS:** Sim, por uma análise estrutural, é difícil não concordar porque isso é presenciado no cotidiano, no dia a dia de quem opera um sistema de justiça criminal baseado nem em uma desconfiança mas em experiências empíricas em relação a forma como o poder punitivo se revela na história. Por mais que se tenha a capacidade de uma legislação ser coerente ou contida por direitos e garantias estabelecidos na constituição ou no sistema jurídico como um todo, é natural, é uma análise dialética em relação ao poder punitivo que ele tende sempre ao abuso. É aquela contradição entre o estado de direito e o estado de polícia, a criminologia crítica trabalha muito isso, o Professor Zaffaroni, o Professor

Nilo Batista abordam isso de forma brilhante em seus trabalhos, há uma literatura vasta em avaliar que, realmente, o poder punitivo toda vez que cria musculatura é um reflexo da dialética da sociedade que ocorram abusos e dada a formação social e os grupos hegemônicos e não hegemônicos na sociedade que os movimentos sociais revelem o lado daquele que sofre com esses abusos. Isso tudo é histórico, não é meramente uma desconfiança.

**GF:** Nessa história, quais seriam os episódios mais marcantes? As manifestações de 2013, que foram constantemente lembradas durante as discussões no Congresso, principalmente? Quais são as experiências históricas que mais marcam essa desconfiança?

**GS:** Eu nem mencionaria, especificamente, um caso ou outro, existem situações diversas, desde as manifestações de 2013 que o exemplo mais claro de alguém que estava sendo criminalizado, levado ao judiciário era o caso de uma pessoa em situação de rua que havia sido preso com uma mochila com material de limpeza, o exemplo clássico da criminalização secundária se revelava em pessoas das classes que mais sofrem com a atuação do poder punitivo. Foram inúmeras as situações colocadas, mas essa seria uma fotografia mais clara do poder punitivo hoje, avaliando os dados do sistema penitenciário percebe-se que o poder punitivo e a ação do Estado acaba recaindo em um grupo bem claro na nossa sociedade.

**GF:** Em relação às forças conservadoras ou de direita que tiveram uma atuação no Congresso que conseguiram modificar o projeto de lei como ele inicialmente foi enviado, para uma lei completamente diferente, quais eram essas forças, principalmente? Em termos de entidades e grupos que participaram e fizeram lobby junto a Deputados e Senadores.

**GS:** Eu, futuramente, pretendo fazer uma análise mais aprofundada e escrever um pouco mais a respeito do ponto de vista acadêmico, mas verificando hoje o que é a atual base do atual governo e a que era do governo eleito é perceptível que o que se pode chamar de setor mais democrático e que faz oposição atualmente é um grupo de cento e poucos Deputados e, no máximo, vinte Senadores. O bloco democrático, hoje, no país, pode ser mapeado por essas forças políticas e quando se traz à discussão sobre esse tema já se tem um retrato que razoavelmente reflete o que se tem de crítica mais densa ao projeto. De resto tem-se um setor mais ligado a uma bancada mais ligada à segurança pública, que toma a dianteira, o protagonismo no debate e na incidência nesse debate na Câmara mas que acompanhado por todo esse setor que hoje, salvo algumas exceções, compõe o novo governo. Essa composição mais conservadora já alcançava esse leque que hoje fica mais claramente colocado com a cisão após o impeachment da Presidente. Até então, o protagonismo dos setores ligados ao que se chama de "bancada da bala", da segurança pública e que tinha uma razoável adesão desses setores que estão hoje no novo governo.



**GF:** A emissão de notas técnicas por entidades como a Associação Nacional dos Delegados da Polícia Federal, Associação Nacional dos Procuradores da República tiveram algum impacto?

**GS:** Com certeza. A da Associação dos Procuradores era até mais radical no sentido de uma lei com um conteúdo que se opunha ao que a gente defendia, uma lei mais abrangente, contrária à parte das finalidades que foram aprovadas na Câmara, isso certamente influenciou. Se de um lado teve alguma manifestação dos setores ligados aos movimentos sociais e isso, em alguma medida, propiciou que o governo também pudesse fazer um debate no texto que procurasse realinhá-lo com a perspectiva minimalista, de outro lado as manifestações dos setores que pediam uma lei mais dura do que a que foi proposta influenciaram sim.

**GF:** Vocês se surpreenderam com a divulgação dessas notas?

**GS:** Sinceramente, não. Eu esperava que isso ocorresse dada a relevância do tema.

**GF:** Pelas discussões que vocês tiveram internamente, já era de se esperar a posição desses órgãos?

**GS:** Sim, tanto já era de se esperar como se tinha uma certa avaliação de em que sentido teriam essas manifestações porque ao longo dos anos nós acabávamos tendo contato com as reivindicações dos setores que já manifestavam por outras vias essas posições para que nós tomássemos, até em outros momentos, iniciativas em relação a esse tema. A gente conhecia essas posições.

**GF:** Eu deixei de mencionar alguma entidade que teve um papel importante?

**GS:** No lado dos movimentos sociais teve uma atuação importante da articulação da [Rede] Justiça Criminal que tentou fazer um contraponto e colaborar com a análise técnica.

**GF:** A escolha do relator, o Deputado Arthur Oliveira Maia já serviu de indício para vocês de que haveriam as alterações no PL?

**GS:** Sim, já na primeira reunião foi enfático em dizer que ia dar um outro rumo ao projeto.

**GF:** Vocês passaram a tentar fazer uma espécie de controle de danos?

**GS:** Isso. Fazendo uma análise, com toda as ressalvas do que eu falei antes para não parecer que está se buscando culpabilizar ninguém, mas é nesse momento que fica claro qual é o rumo que seria dado desde o início da tramitação legislativa passa a fazer falta uma ação mais efetiva do movimento social crítico ao projeto, porque entre a proposta original e a posição do movimento social e comparado com o rumo que o projeto acaba

tomando, teriam-se condições de com a pressão do movimento, buscar realinhar a proposta que vai sendo levada ao Plenário com aquilo que foi originalmente proposto, não por apego a proposta mas por reconhecer que, no mínimo ali, não se tinha uma lei específica antiterrorismo, trabalhava-se preenchendo as lacunas dentro da legislação já vigente. Como nesse debate o movimento ficou isolado, foi muito mais simples para as forças que apoiavam as ideias do relator encaminharem uma lei de terrorismo com aquele teor e o que foi possível, ao longo da tramitação, foi, realmente, uma redução de danos.

**GF:** Vocês tentaram articular isso junto aos movimentos sociais?

**GS:** Sim, mas sem sucesso, até porque a pauta estava vindo em um momento difícil em relação à própria pauta dos movimentos sociais e a conjuntura do país, então acabou que a ação mais efetiva do movimento começou a ocorrer com o projeto no Senado. Durante a tramitação no Senado foi que o movimento conseguiu, inclusive, pautar a bancada do PT a ser contra o PL no Senado. Na Câmara, por exemplo, os parlamentares do campo democrático atuaram, de fato, na redução de danos do texto, houve a emenda, o destaque da Jandira Feghali que é aprovado e retira tanto a finalidade política como ideológica. Na Câmara, dado o fato de o movimento não ter dito uma ação mais efetiva, o que se conseguiu foi, com o apoio dos setores democráticos, agir na redução de danos no momento da votação no plenário. Quando chega ao Senado e o movimento conseguiu se organizar um pouco mais numa postura radicalmente contra, o que aconteceu, em certa medida, foi até mais difícil de conseguir trabalhar na redução de danos porque houve uma radicalização de um lado e, de outro lado, o reflexo disso foi que com essa posição mais radical o movimento teve uma conformação na discussão, uma participação maior na sua manifestação de posição que deu maior visibilidade para a continuação do debate. De um lado deu mais visibilidade mas de outro não permitiu que novos avanços na redução de danos fossem conquistados. Era uma força bem minoritária.

**GF:** A relatoria no Senado ficou com o Senador Aloysio Nunes. Havia a possibilidade de negociar com o Senador sobre essas reduções de danos? Porque ele também alterou bastante o PL aprovado na Câmara, como se nós tivéssemos tido 3 PL diferentes. O PL substitutivo dele que foi aprovado, na sua opinião, era pior que o projeto da Câmara?

**GS:** O Senador abriu algum espaço para o debate com o governo mas ele tinha algumas questões para ele que eram cruciais, "cláusulas pétreas" que ele não abria mão no debate e eram os pontos mais nevrálgicos para o movimento social, como a questão da excludente, que era um tema que para nós do governo não havia condição de abrir mão. Como essa questão é muito central, isso fechou um canal para que houvesse uma participação mais efetiva, um diálogo mais efetivo, isso gerou uma natural polarização no debate. O tema e o projeto tinha muitos pontos importantes e em outros pontos, que não a excludente, ele se mostrou aberto em relação ao que era trazido. Comparando a redação de uma Casa para a da outra, é possível que, em alguns pontos, se perceba que o texto do Senado poderia ser menos ruim e em outros não. Em um balanço geral, com os vetos feitos na redação final aprovada, que tinha o conteúdo do texto da Câmara, acabou

por se compensar aquilo que, eventualmente, o texto do Senado poderia trazer de melhor do que o final da Câmara.

**GF:** Quando o texto do Senador Aloysio volta para a Câmara, o governo trabalhou contra ele?

**GS:** Quando o texto retornou, nós estávamos em um momento em que nós tivemos inúmeros contatos com os diversos setores, com o movimento social, inclusive, com os juristas que se preocupavam com a matéria para mapear tudo aquilo que se enxergava de problemas em relação ao texto. Evidente que a pauta máxima era a da excludente do movimento social, com especial atenção à que não se permitisse interpretar que o governo teria qualquer aderência com uma proposta que criminalizasse os movimentos sociais, então nós tivemos uma atenção especial com esse setor e buscamos estar juntos ao movimento social e atentos a todos os pontos que eram problemáticos em ambas as propostas. Em que pese os movimentos serem radicalmente contra o projeto, ao longo do diálogo, nós fomos mapeando o que tecnicamente surgia na narrativa como principais problemas. A partir daí, avaliou-se que dentro de uma perspectiva que era possível trabalhar com cenário de vetos presidenciais e que uma vez aberta uma discussão dentro do Parlamento, sobretudo na volta do texto a Câmara dos Deputados em que se poderia tentar compor textos [as duas versões] – isso é uma coisa que sabemos como começa, mas não como termina –, era mais fácil um diálogo no sentido de que a Câmara retomasse a sua redação inicial sem se aprofundar tanto em novos debates porque isso poderia abrir mais brechas para que fosse aprovado um texto pior, entrar na discussão do Senado poderia trazer a consequência negativa de se aprovar um texto como o do Senado que, para nós, era mais complicado. Foi melhor trabalhar com o texto da Câmara com a possibilidade de vetos presidenciais que se pudesse corrigir as distorções do texto. Para não abrir um debate que poderia nos deixar sem alternativas, era melhor optar pelo texto da Câmara com a possibilidade dos vetos.

**GF:** A partir do momento em que o Senador Aloysio se mostrou inflexível, vocês já começaram a pensar nos vetos como a alternativa menos pior?

**GS:** Faz parte do nosso trabalho avaliar sempre todos os cenários e quando se fecha um canal, a possibilidade de se trabalhar com o veto é sempre a última das alternativas, ela surge quando a alternativa política, de diálogo não funcionam. Dada a importância do tema, a relevância e a própria sensibilidade da Presidenta da República em relação à matéria passou a se vislumbrar esse cenário de vetos como viável. Até então, o trabalho era sempre na política para tentar corrigir eventuais distorções. Depois que não houve a possibilidade de no Plenário do Senado extrair um texto que fosse mais alinhado com a proposta original, nós tivemos que fazer novamente a avaliação de redução de danos e que considerasse, também, o cenário político do veto, que ocorre muito mais depois que o plenário do Senado aprova a sua redação do que simplesmente com o debate com o Senador [Aloysio] porque ainda existia a expectativa de no Plenário serem feitos ajustes na redação, que não vieram a ocorrer, porque houve a posição firme dos Senadores da

base democrática de posição de total oposição, de que não dialogariam com aquele projeto.

**GF:** Os Senadores da base governista foram captados pelos movimentos sociais que tinham firmado posição contrária ao projeto?

**GS:** Na verdade, eu me refiro a base democrática como o que é hoje a bancada de oposição, que foi quem aderiu à posição dos movimentos sociais.

**GF:** Entendo, como base do governo eu digo PT, PCdoB, os partidos que compunham o núcleo duro do governo.

**GS:** Núcleo duro pode ser uma designação melhor porque da base formal do governo à época se tem, majoritariamente, os setores favoráveis ao texto que foi sendo aprovado, ficou mesmo esse núcleo de esquerda mais identificado com a esquerda aderente a posição dos movimentos.

**GF:** Esses Senadores não fizeram esforços para tentar alterar o projeto no Plenário e simplesmente se opuseram e, a partir daí, vocês não tinham mais margem para trabalhar?

**GS:** Sim, foi isso.

**GF:** Uma última questão sobre os vetos; a mensagem dos vetos é autoexplicativa mas houve algum outro dispositivo que vocês quase vetaram ou pensaram em vetar mas acabaram mudando de ideia ou tudo o que se pretendia vetar foi vetado?

**GS:** Eu tenho para mim que tudo o que se pretendia vetar foi vetado, dentro da percepção de que não haveria a possibilidade de retroagir no que foi o projeto original. Não existia o cenário de veto total como queriam os movimentos sociais mas o de preservação, basicamente, da essência do projeto encaminhado, a Presidenta aderiu ao que se tinha de principais críticas ao texto final aprovado.

**GF:** O senhor mencionou uma sensibilidade específica da Presidente a esse tema e, ao longo dos debates no Congresso, alguns Deputados, e você mencionou a Deputada Jandira, que foi uma delas, lembraram, durante alguns discursos, o histórico da Presidente Dilma durante a Ditadura Militar, a tortura e tudo mais. Essa sensibilidade se mostrou de alguma forma mais específica em relação à algum dispositivo ou era mais em geral acerca da legislação?

**GS:** A Presidenta foi muito clara, a designação ao Ministro, em tudo que o Ministro nos transmitiu de forma muito clara foi que ela não admitia que a legislação desse qualquer margem para a criminalização de movimentos sociais e que, se por um lado se via na contingência de admitir a necessidade da legislação, com a qual o país havia se comprometido desde a Constituição de 1988 e já não existiam mais saídas políticas para negar a necessidade dessa legislação, por outro não admitia que pudesse haver qualquer

retrocesso com essa conotação de criminalização de movimento social ou supressão de direitos e garantias fundamentais.

**GF:** O senhor acha que esse objetivo foi atendido, que a lei como existe hoje, ela não permite nenhum tipo de abuso?

**GS:** Realizando uma análise formal, se buscou ao máximo encontrar esse resultado, do ponto de vista formal acredito que sim. Evidentemente que, sob o ponto de vista de um pensamento crítico do Direito Penal, de uma análise muito ligada à Criminologia Crítica e de como se tem avançado a atuação no sistema de justiça criminal cada vez mais conservadora, é da história do poder punitivo que a situação de abuso se manifesta. Toda vez que o poder punitivo cresce ou abre uma nova janela de criminalização também é aberta uma nova janela para haja abusos e manifestações de estado de polícia. Fazendo uma análise dialética da Criminologia ou do sistema de justiça criminal, talvez essa marca histórica nos determine que a situação de abuso sempre pode ocorrer. Do ponto de vista formal, foi atendida a preocupação da Presidente mas do ponto de vista histórico, prático e da própria formação do sistema de justiça criminal, é infelizmente, natural que abusos possam acontecer.

VERÍSSIMO, C. **Entrevista concedida a Guilherme de Jesus France.** Porto Alegre, 14 dez. 2016.

**Guilherme France:** Como começou o seu envolvimento com o GAFI?

**Carla Veríssimo:** Eu comecei acompanhando as ações da Estratégia Nacional de Combate à Lavagem de Dinheiro antes mesmo de ela ter o segundo C que é relativo à prevenção da corrupção – a ENCCLA - ainda, acredito que em 2004, 2005 representando o Ministério Público Federal. Nesse trabalho de acompanhamento, elaboração e discussão das ações e das estratégias fica muito claro que qualquer processo, de qualquer país no aspecto de legislação de lavagem de dinheiro tem que ter uma relação com o GAFI, que é um grupo de trabalho internacional, que elabora as políticas públicas internacionais de prevenção à lavagem de dinheiro e promoção de estratégias internas e internacionais.

O GAFI faz *enforcement* de algumas convenções internacionais então, até escrevi sobre isso mais de uma vez, ele atua por meio da soft law, por meio de pressões políticas e não jurídicas, ou seja, são as pressões econômicas e políticas e a estratégia de *naming and shaming* que expõe os países que não atendem às 40 Recomendações na comunidade internacional, como todos os países fazem parte de um sistema financeiro internacional ninguém pode se dar ao luxo de ter as suas atividades restringidas por uma outra razão e o GAFI conseguiu mostrar para todo o setor financeiro dos países que a lavagem de dinheiro traz danos à economia, à integridade do sistema financeiro como um todo. Portanto, o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional e outras instituições também adotam e aceitam as 40 Recomendações do GAFI e isso faz com que os países se sintam forçados a atender, então, essas recomendações. Elas vem sendo continuamente revisadas, sempre apertando um pouco mais as exigências.

A partir do atentado de 2001 em Nova York, o GAFI passou a conter na sua preocupação não apenas a prevenção da lavagem mas também a de financiamento ao terrorismo porque naquele momento se buscavam estratégias para lidar com o terrorismo, que é um problema muito grave hoje ainda. Identificou-se que buscar e identificar fontes de financiamento ao terrorismo, eliminar a fonte de financiamento ao terrorismo poderia enfraquecer esse movimento e as pessoas que promovem o terrorismo, que financiam o terrorismo ou que planejam ações terroristas. Assim, o GAFI passou a ter, além da preocupação com a lavagem de dinheiro, também a preocupação com o financiamento do terrorismo e, posteriormente, com o financiamento da proliferação de armas de destruição em massa, sendo três objetos principais de preocupação, mais intensamente a lavagem mas, atualmente, nas reuniões que eu tenho participado do GAFI – a partir de determinado momento eu passei a acompanhar também as reuniões do GAFI, como representante do MPF, dentro da delegação brasileira –, a gente percebe, crescentemente, uma preocupação maior com o terrorismo.

Dentro desse âmbito de pressões políticas que os países sofrem, o Brasil é membro do GAFI e ele tem que atender às recomendações, isso significa criminalizar a lavagem de dinheiro, o terrorismo e o financiamento ao terrorismo, e às outras convenções da ONU também. As convenções internacionais elas são instrumentos juridicamente regulantes mas não possuem um mecanismo, como o direito interno, de fazer valer as suas normas então as pressões são mais feitas pelas instituições internacionais e o GAFI, no que concerne à lavagem de dinheiro e financiamento ao terrorismo, faz essa pressão. O Brasil, há muito tempo, estava devendo uma legislação de financiamento ao terrorismo que já havia previsão na nossa Constituição, na qual o terrorismo é considerado crime hediondo, e já havia se comprometido perante a comunidade internacional com a assinatura de várias convenções da ONU sobre terrorismo e uma única sobre financiamento do terrorismo. A primeira dessas obrigações era que o país tipificasse como o crime a prática desses atos e o país não cumpria isso, estava em mora, então havia uma pressão e essa pressão foi sendo cada vez mais canalizada no GAFI.

A ENCCLA discutiu o projeto de lei, procurou fazer encaminhar pelas autoridades jurídicas nacionais, os projetos de lei para discussão, havia sempre muita resistência mas, finalmente, no ano passado e nesse ano conseguiram-se aprovar duas leis pertinentes à essa questão; uma delas criminalizando o terrorismo e seu financiamento e a outra sobre as sanções econômicas para as resoluções do Conselho de Segurança da ONU, que é outra maneira de lutar contra o terrorismo são com as sanções inteligentes, ou seja, bloqueio de ativos, proibição de viajar, proibição de vender armas, então todo esse cenário é muito responsável pela aprovação das nossas leis. Houve muita discussão interna mas o pano de fundo foi a pressão internacional mas, claro que o antecedente se fundamenta na própria obrigação que o país contraiu quando assinou as convenções internacionais.

O Brasil decidiu se engajar na luta contra o terrorismo, o financiamento, quando assinou as convenções, só que não estava fazendo parte, não estava dando instrumentos, ferramentas jurídicas para as suas autoridades reprimirem essas condutas caso elas acontecessem aqui no país e também, muito da alegação que se ouvia era de que o Brasil não tem problema de terrorismo, não existe isso no Brasil mas é importante que essa legislação exista até para possibilitar a cooperação internacional porque, para determinadas medidas, é necessária a dupla incriminação, ou seja, em relação às mais invasivas o país só poderá colaborar se a conduta for considerada crime nos dois países, portanto se alguém pratica um ato terrorista em algum lugar do mundo e vem se esconder no Brasil ou se alguém do Brasil está financiando um ato terrorista em qualquer outro país para que as autoridades nacionais possam agir reprimindo essas pessoas é preciso haver legislação. Isso tudo estava faltando e começou a ser feito, não sendo ainda uma legislação impecável, ela não atende suficientemente as recomendações do GAFI então o Brasil conseguiu uma legislação mas continua sendo cobrado. A cada plenária, que são de 4 em 4 meses, é preciso apresentar relatórios parciais de acompanhamento e o GAFI já identificou quais são os pontos que não estão ainda de acordo e a pressão permanece. Se o país não atender, pode ser suspenso do GAFI ou até mesmo expulso do GAFI, as consequências econômicas e políticas disso são bastante ruins para o Brasil.

**GF:** Eu gostaria de abordar a avaliação sobre a legislação adotada, mas antes, como a senhora acabou tocando em um outro tópico importante, vou explicar um pouco da minha situação. Eu faço mestrado em Relações Internacionais no CPDOC na FGV focado na questão do processo legislativo doméstico mas eu também faço mestrado em Direito Internacional na UERJ e o foco lá é, exatamente, nas normas internacionais e nas características delas em relação às recomendações do GAFI. Como a senhora mencionou essas normas e o caráter de soft law eu tenho duas perguntas. Levando em consideração os mecanismos de fiscalização e sanção disponíveis ao GAFI, essas normas seriam mesmo de soft law? Essas recomendações se restringem a implementar ou buscar implementar os termos das convenções que a senhora se referiu ou elas vão mais além como me parece?

**CV:** Existe uma expressão que diz que são soft law mas, na minha visão, elas têm uma força maior do que a de lei, convenção. São soft law mas elas entraram, digamos, no processo legislativo de alguma forma e existe uma resolução da ONU que fala das recomendações do GAFI e por aí já é possível verificar que elas estão virando hard law, e não mais soft law, e vão muito além, elas têm um interesse próprio, é uma discussão de técnicos do Direito especializados em diferentes áreas, muitas do setor das autoridades das agências financeiras, então existem, além das normas gerais, das convenções que são mais antigas, procura-se fazer um trabalho bastante atualizado sobre as tendências de terrorismo, de lavagem de dinheiro para que se fechem as brechas, ofereçam condições para que as autoridades locais e estrangeiras possam combater esse fenômeno.

Atualmente, um dos grandes focos é a identificação do beneficiário final, quem é o real titular ou destinatário daquele dinheiro. Muitas, e não só para lavagem, mas quando se fala em transação internacional, de companhias off-shore, estruturas jurídicas e financeiras são utilizadas para ocultar o real proprietário ou o destino dos valores, logo identificar esses fatores é muito importante e o GAFI tem trabalhado muito nesse sentido e, por exemplo, isso não consta nas convenções internacionais, isso é um conceito mais novo, então o GAFI em suas recomendações e a implementação dessas convenções, a cobrança que se faz, vão bem além das convenções internacionais, tem um detalhamento que não existe nas convenções internacionais e que provém da prática das pessoas ao analisarem o que está acontecendo e sendo feito em matéria de lavagem, de financiamento do terrorismo, quais as tipologias, se é possível evitar que isso continue acontecendo e como se pode responsabilizar aqueles que praticam essas condutas que são tidas como criminosas.

**GF:** A senhora mencionou que integra a delegação brasileira junto ao GAFI, presumo que seja juntamente ao COAF e ao Itamaraty...

**CV:** Sim, as pessoas que vão acompanham a delegação brasileira e são de diferentes órgãos, tem pessoas do COAF, que é o chefe de delegação, o COAFI é quem representa o Brasil nesse grupo de trabalho. Frequentemente vão pessoas do Banco Central, da



Polícia Federal, do Itamaraty, da AGU, da PREVIC. Dependendo do enfoque ou até do orçamento, agora as delegações tem sido menores, diferentes setores relacionados no Brasil com a prevenção à lavagem de dinheiro e financiamento ao terrorismo participam também. Eu fiz parte da comissão brasileira designada para acompanhar a avaliação do Brasil de 2010, então eu estava respondendo junto com outros servidores de outros órgãos perante o GAFI pelo país

A nossa próxima avaliação deve ocorrer em 2022, na quarta rodada, então nós já estamos nos preparando para isso, nós, na ENCCCLA, já estamos discutindo as mudanças das recomendações do GAFI, os critérios que são mais exigentes, a nova metodologia, a ENCCCLA procura, entre outras atividades, ficar atenta a esse processo internacional para que o país possa ser melhor avaliado e sofrer menos pressões e que não haja prejuízos de natureza econômica ou política para o país.

**GF:** No acompanhamento dessa avaliação e, imagino, que no processo de acompanhamento posterior, como foi a tentativa de vocês de, em alguma medida, segurar a pressão que o GAFI estava realizando sobre o Brasil?

**CV:** O GAFI é muito eficiente no trabalho que faz e não é muito fácil o país não dar as informações ou esconder uma deficiência. Eles são bastante capazes, de um modo geral de identificar a deficiência dos países, os problemas então, o que se faz normalmente é apresentar o que se tem de legislação, de iniciativas, procurar mostrar como os órgãos trabalham, o que se consegue, que são os resultados, e nessa situação específica do terrorismo de uns relatórios de parcela de avaliação, de uma reunião Plenária para outra, é preciso mostrar o que houve de incremento, quais foram as atitudes tomadas para suprir as deficiências. Não há o que fazer. Se o país não fizer nada, não há o que mostrar, só, realmente, se conseguir detalhar alguma coisa. Na última reunião que foi em outubro em Paris, acredito que se demonstrou que o Brasil já tinha algumas ações propostas para bloquear bens – a legislação brasileira é bem diferente das demais. Parece que a AGU entrou com várias ações para cada resolução do Conselho de Segurança da ONU para declarar o bloqueio de todos os bens que estiverem envolvidos com aquilo.

Quando alguma instituição financeira identificar alguma pessoa que esteja financiando o terrorismo na forma das resoluções principais, automaticamente, já deve ser feito o bloqueio e comunicar a AGU, enfim, isso que nós procuramos demonstrar e o GAFI até aceitou mas falta um detalhamento da legislação, principalmente a questão do direito de ações internas que não está previsto na lei e alguma parte também do tipo de financiamento, se eu não estiver equivocada. A ideia, pelo que eu lembro, era trabalhar em termos de norma infralegal, mas o processo político brasileiro está complicado, o momento econômico e político está muito complicado, esse ano foi muito turbulento, então eu acho que isso não avançou, eu não tenho mais informações, eu não participei da ENCCCLA agora de Novembro, mas eu acho que não avançou muito. A próxima reunião do GAFI vai ser em fevereiro e o Brasil vai ser cobrado de novo e eles fazem aqueles *public statements* então a pressão ocorre muito nesse sentido e agora está cada vez mais

intensa porque fazia muito tempo que o Brasil estava em mora, o país até fez a lei, mas a lei não atende 100% , então a gente está sendo cobrado, mesmo fora do processo de avaliação, que vai ser só em 2022, mas a cada 4 meses a gente está sendo cobrado pelo GAFI para apresentar melhoras e sanar deficiências em relação à questão sobre o terrorismo.

**GF:** Em relação a esse processo de intensificação da pressão, a avaliação do Brasil, como a senhora falou, foi em 2010, mas o Brasil só foi colocado no regime de acompanhamento intensificado ou *targeted* ou *enhanced follow-up*, como eles chamam, em 2014, por que esse interregno tão grande em que o Brasil tinha as deficiências, como já tinham sido apontadas mas não tinha sido tomada nenhuma atitude nesse período entre 2010 e 2014 quanto às questões, principalmente, de financiamento do terrorismo?

**CV:** Eu não sei se o Brasil está formalmente no enhanced ou não porque o GAFI tem um processo do ICRG que é um procedimento mais complicado, como outra avaliação dentro do processo de avaliação e andaram havendo alterações nos critérios. Eu acho que o que aconteceu foi uma preocupação maior com a escalada do terrorismo a nível mundial e o GAFI então, passou a ficar mais preocupado com o crescimento das iniciativas do Estado Islâmico, e houve um pedido da ONU, uma ação do G20 para que o GAFI ficasse mais atento às questões de financiamento terrorismo, então acredito que isso foi um resultado de uma preocupação geral, foi feita uma análise, não tenho certeza se esse documento já está publicado, uma avaliação paralela sobre a questão do terrorismo.

Na última plenária o GAFI fez uma revisada geral em todos os seus membros para apreciar a situação de cada um e aí ficou claro que o Brasil e um outro país, não me lembro qual, estavam muito aquém, aumentando-se então a pressão em torno do Brasil. Os demais países atuam e tem atuando bem mais que o Brasil e eu acredito ter sido uma conjunção de fatores, a preocupação maior na época do final da avaliação era mais ampla, com lavagem, com uma série de questões do sistema como um todo mas depois foi afunilando para questão do terrorismo. Não que a lavagem de dinheiro não seja uma preocupação na nossa próxima avaliação com a questão da lavagem de dinheiro; sem dúvida, estamos e vai ser muito difícil obter um grau de efetividade razoavelmente satisfatório mas, em relação ao terrorismo, acho que é necessário mostrar ao cenário internacional, a escalada do Estado Islâmico, uma série de outras questões, os atentados em Paris, mesmo, as reuniões do GAFI duas vezes por ano são na OCDE em Paris, então isso acaba permeando bastante a preocupação do órgão acerca do terrorismo e o papel do GAFI que é combater o terrorismo.

Porém, exatamente, eu não sei dizer, talvez o Bernardo, por conta do COAF, possa te esclarecer com mais precisão essa questão do grau exato de acompanhamento que o Brasil está e se isso mudou e qual seria a razão da mudança, eu estou passando a minha percepção, mas quem melhor poderá te esclarecer sobre isso será o Bernardo.

**GF:** Eu conversei com o Bernardo. A senhora mencionou a ascensão do ISIS e do terrorismo internacional, na sua percepção, recepcionar os grandes eventos, principalmente, as Olimpíadas, teve um papel menor nessa avaliação de aumento de risco e da pressão sobre Brasil pelo GAFI?

**CV:** Eu não acho que o GAFI estava preocupado com os grandes eventos, eu acho que a preparação do Brasil para a realização desses grandes eventos serviu para conscientizar as autoridades nacionais do risco do terrorismo. Receber delegações de todos os países, países que tinham um grau de risco maior, isso serviu para conscientizar mais os brasileiros, não só agentes de Estado mas talvez até parlamentares, mesmo que não tivéssemos lei, a ABIN já trabalhava com isso há bastante tempo e existe aqui, na quarta região, o primeiro caso de financiamento ao terrorismo que foi denunciado, que foi a operação "Hashtag", que está em Curitiba e já passou por mim no status de substituição, e, se não me engano, foi fruto de uma informação da inteligência americana que foi enviada para o Brasil na época das Olimpíadas. A articulação interna parece que funcionou bem, as agências de inteligência, a investigação da Polícia Federal, na minha percepção os grandes eventos serviram para trazer para o país a conscientização de que era importante que o brasileiro se preocupasse com o terrorismo e o seu financiamento e que as autoridades competentes se ocupassem em sanar os defeitos legislativos. Por parte do GAFI, eu não senti nenhuma preocupação com os nossos eventos esportivos, isso não entrou na pauta deles.

**GF:** Em relação a ENCCLA, pelo que eu pude perceber, menções a projetos e anteprojetos de lei sobre terrorismo existem desde 2004, que foi quando a senhora começou a participar. Apesar disso, nenhum desses projetos foi bem sucedido, a que motivos a senhora atribui esse fato?

**CV:** Na minha avaliação, isso se deveu a uma questão política, do partido que governou o país nos últimos anos, tinha um receio que essa legislação criminalizasse movimentos sociais. A definição de o que seja terrorismo ou ato terrorista é algo difícil, às vezes meio vago, existe também o terrorismo de Estado, que tecnicamente, não é considerado terrorismo, mas também existem Estados que praticam terrorismo, então essa é uma matéria sensível e muitas vezes se ligam a crimes políticos então, mesmo dogmaticamente, na doutrina, é uma questão sensível. A legislação contra o terrorismo pode servir para diferentes propósitos, então, apesar de haver a proibição de ser considerado crime político para que se possa perseguir o terrorismo, a natureza dele acaba tocando, às vezes, em questões políticas, e eu acho, que no caso brasileiro, em razão da linha do partido que governou o país na última década, havia esse receio forte de que essa legislação pudesse criminalizar movimentos sociais. Pelo menos, foi o que eu senti quando a gente estava trabalhando a ENCCLA, que o governo não queria tocar essa legislação para frente por causa desse receio. Mas eu acho que isso não é algo só do Brasil, eu acredito que outros países passaram por isso também.

**GF:** Se havia esse receio tão grande, como se foi articulada a urgência do projeto que acabou sendo apresentado em 2015?

**CV:** A urgência veio em razão da enorme mora, estava-se há mais de 10 anos em mora, devendo e sendo cobrados cada vez mais pelo GAFI e eu acho, que com o acirramento das questões econômicas e políticas, percebeu-se que o país poderia ter problemas em nível econômico até, com toda a crise que estava vivendo, então a possibilidade de sanções internacionais aplicadas por demais países poderia prejudicar a economia brasileira que já estava bastante fragilizada, mas das questões políticas eu não participei, esse processo foi mais conduzido pela AGU e pelo COAF, o Ministério Público ficou um pouco fora desse processo, a discussão foi mais sobre o teor da lei mas depois que ele foi para o Congresso, nós ficamos de fora de toda essa negociação no âmbito do Ministério da Justiça, não tenho informações para te dar a respeito.

Eu acho que foi uma conjunção de fatores e fiquei surpresa que a Presidente sancionou porque acho que no dia que ela sancionou uma das leis foi um dia de extrema crise o governo dela, eu achei que ela não iria sancionar mas ela sancionou. Mas eu não sei de dar mais informações de bastidores, eu não participei disso, mas eu acho que foi bastante pelo fato de a pressão do GAFI estava cada vez mais sendo sentida. Na verdade, as pessoas que trabalham na ENCCLA e participam do GAFI já vinham alertando há muito tempo o Ministério da Justiça, o Governo, a Casa Civil que era importante, necessário, que o Brasil estava sendo cobrado internacionalmente, que era uma coisa importante, há muito tempo. A coisa não andou, não andou, chegou um ponto que ficou “a corda no pescoço”. Chegou-se a um ponto em que o Brasil estava quase sendo suspenso do GAFI e então houve essa, talvez, sensibilização para que a legislação fosse elaborado e aprovada.

**GF:** A visita do Presidente do GAFI ao Brasil, quando ele se reuniu com o Procurador Geral da República, o Ministro da Justiça e da Fazenda e os presidentes da Câmara e do Senado teve um papel importante?

**CV:** Teve sim, eu estive presente nessa reunião na PGR e eu tenho certeza de que essa visita serviu para dar andamento ao processo, tanto que na reunião plenária seguinte a essa visita, que já é uma das etapas das sanções, essa visita do Presidente do GAFI e dos representantes de alguns países, "visita de alto nível" que chamam, após a reunião, houve a apresentação de uma carta ao GAFI, se não me engano, assinada pelos Ministros da Justiça e da Fazenda, comprometendo-se pessoalmente em fazer aprovar essa legislação, de modo que o Brasil conseguiu escapar de uma sanção maior naquela plenária mas para a plenária seguinte deveria se apresentar alguma lei aprovada e nessa outra plenária já tinha se aprovado uma lei e na plenária seguinte a essa, a segunda lei. Estamos, agora, com as duas leis aprovadas, mas estão olhando com lupas nas leis para verificar as insuficiências e o que será feito pelo país para saná-las. O GAFI não se preocupa muito com a forma seja por lei ou decreto, mas sim com a eficácia e a efetividade das medidas, se existe a estrutura necessária para colocar em prática as recomendações.

**GF:** Em relação ao PL 2016 que foi originalmente enviado ao Congresso, houve consultas ao GAFI para verificar se o projeto de lei era suficiente? Havendo, qual foi a resposta?

**CV:** Eu não sei te dar essa resposta porque, se houve, eu não participei desse processo. Isso talvez a COAF ou AGU poderão te dizer, mas eu mesma não sei. O que eu sei é que as pessoas que estavam trabalhando nisso conhecem bem o GAFI, sabem quais são as exigências e requisitos então acho que saberiam se o projeto estava atendendo ou não, o projeto que foi encaminhado muitas vezes não depende apenas da avaliação dos técnicos, existe a questão política: o que o governo vai querer encaminhar, o que acha que será possível aprovar, como o processo se desenrola – isso sai do controle do técnico que elaborou. Eu acho que o projeto que saiu da ENCLA já não foi bem o que se tinha decidido lá como adequado mas eu não estava acompanhando especificamente, talvez quem possa te falar mais são dois colegas meus que acompanharam a ação: Cristina Romanó, que está no Rio de Janeiro, ela é regional, e o José Robalino, que é Presidente da Associação Nacional dos PRs e que está em Brasília, eles participaram de algumas reuniões da ENCLA que fez a discussão do anteprojeto que seria apresentado.

**GF:** O projeto que foi apresentado deriva da ação da ENCLA ou foi uma produção independente da Secretaria de Assuntos Legislativos

**CV:** Eu acho que deriva bastante, não foi uma ação independente mas talvez tenha sofrido uma alteração por razões políticas. Eu realmente não sei te dizer porque eu não estava acompanhando essa ação com tanto detalhe, a Cristina e o Robalinho podem te passar uma informação mais fidedigna.

**GF:** De qualquer forma, o projeto inicial, tipificava o terrorismo por meio de uma alteração da lei de Organização Criminosa. Já o projeto que é, eventualmente, aprovado na Câmara é bastante diferente, é uma lei independente, que tipifica terrorismo entre outras medidas. Entre esses dois projetos, havia um melhor?

**CV:** Não sei te dizer, eu realmente não acompanhei esse processo com tanto detalhe. Havia também, se não me engano, no projeto de reforma do Código Penal, uma previsão de artigo sobre financiamento de terrorismo e terrorismo. Existia mais de um projeto de lei abordando a questão mas eu acredito que a melhor forma é, como foi feita, uma lei específica para o tema porque não basta apenas a criminalização, existem uma série de medidas que são necessárias detalhar para que se possa atender às comunicações, o bloqueio de bens, a colaboração e etc, e isso tratado em um artigo criando um tipo penal não seria suficiente. A forma de lei específica foi melhor do que apenas inserir um artigo no Código Penal, mas entre os projetos em si, eu não sei te responder.

**GF:** Em relação a essa avaliação do GAFI sobre os projetos que foram aprovados, tanto da L.13.260 e quanto da L.13.170, na sua opinião, ainda existe risco de o Brasil ser sancionado?

**CV:** Sim, existe o risco concreto, na próxima plenária porque no próprio site do GAFI, na declaração sobre o Brasil, é dito que o GAFI continua preocupado com a deficiência de que o Brasil apresenta, que ainda não foram suficientemente enfrentadas. Se o país não sanar as deficiências até a reunião de fevereiro, pode sofrer uma suspensão ou alguma coisa assim, é possível que se avance no processo de escalção por sanções, então existe um risco real.

[...]

**GF:** GAFI não é uma organização internacional tradicionalmente constituída., não existe tratado...

**CV:** Não, é uma força tarefa que tem o mandato continuamente renovado.

**GF:** Pois é, pelo G7 e pelo G20, atualmente. Mas o escopo dos poderes do GAFI e a forma de atuação me fazem questionar se existem tentativas de resistência à ampliação desses poderes e ao exercício desses poderes tão amplos. Você chegou a testemunhar isso em alguma plenária, críticas a forma como o GAFI se conduz?

**CV:** Não, porque todos que estão lá fazem o GAFI. O GAFI não tem um órgão que mande mais que o outro, à presidência é alternada entre os países, quem é avaliado hoje é avaliador amanhã, os processos e as decisões são tomadas por consenso.

**GF:** O fato de vários países serem avaliados mas não participarem do processo de formulação das normas não entra em questionamento?

**CV:** Não, os países que são avaliados pelo GAFI são países membros do GAFI, os países que não são membros do GAFI, em geral, são membros de organizações regionais do estilo do GAFI, que são grupos regionais, como o GAFILAT, etc.

**GF:** Mas que obedecem às normas criadas pelo GAFI.

**CV:** Reproduzem bastante aquelas normas, são poucos os países que são avaliados e não são membros. Houve uma vez em que eu olhei um caso de Cuba, que não era membro de nenhuma das organizações do GAFI, em que o país foi avaliado, uma avaliação externa, sem visitar o país. Uma vez que Cuba não faz parte da organização, o país não aceitou nenhuma delegação para falar com as suas autoridades mas Cuba era signatário das principais convenções da ONU que tratam de matéria criminal, acredito que tinha legislação sobre lavagem de dinheiro e então foi feita a sua avaliação. Pode ser uma postura um pouco prepotente por parte do GAFI mas ele entende que todos os países estão inseridos no sistema financeiro internacional então, para que não haja um porto seguro para dinheiro sujo ou financiador do terrorismo, que aquele território não tenha uma legislação para reprimir a conduta e cooperar com os outros, todos os países do mundo precisam estar unidos nesse esforço, o GAFI acha que todos têm a obrigação de cumprir,

mesmo quem não é membro. A maior parte dos países aderiu voluntariamente quando se filiou a algum grupo regional ou ao próprio GAFI, o Brasil é membro do GAFI e do GAFILAT, e também quando assinou as convenções internacionais da ONU, porque as principais obrigações estão previstas ali, não com o detalhamento do GAFI, mas existe previsão. O GAFI entende estar trabalhando pela segurança, pela transparência financeira que vai beneficiar todo o sistema internacional e que todos os países precisam estar alinhados e, portanto, ele se julga capaz de impor os seus padrões para todos. O juízo de valor sobre essa postura é pessoal, mas, pelo menos, é assim que eu vejo.

**GF:** A minha percepção como acadêmico é completamente diferente de quem participa. Uma última questão; por mais que essas avaliações tenham caráter técnico, existe um componente político também. A senhora testemunhou nas plenárias ou reuniões paralelas, países tentando “salvar um vizinho” de ser *named and shamed*?

**CV:** Sim, é óbvio que isso acontece, nega a um ponto em que a questão também vira política e países fazem acordos para se apoiarem mutuamente, existem alguns blocos e a gente vê que existem alguns países que são "mais iguais que os outros". Recentemente os Estados Unidos foram avaliados e extremamente bem avaliados, se fosse outro país com a situação deles, talvez, não seria tão bem avaliado, então com alguns países o GAFI é mais rigoroso e com outros nem tanto, isso se percebe. A política atua bastante, claro que os americanos são super organizados, tem as maiores delegações, trabalham muito bem, também na sua atuação internacional – eu participei da avaliação do Canadá –, mas alguns países mais fortes do cenário internacional, política, economicamente, são também mais fortes no GAFI e outros mais fracos também tem a mesma natureza ali. Existe um viés democrático, porque se exige um consenso, então basta um ou dois fazerem uma oposição formal sobre determinada matéria, pois como não é votação, é um consenso, tem que haver um apoio, nesse aspecto é bastante democrático, mas os consensos são construídos talvez antes e há, sem dúvidas, países que apoiam uns e não outros, os BRICs acabam atuando juntos se apoiando. A política está presente, como em qualquer movimentação, é muito sutil mas existe ali também.

**GF:** Em relação à operação "hashtag", eu não sei o quanto a senhora pode me passar...

**CV:** Eu não tenho certeza se ela está em sigilo ainda, mas é possível olhar o processo eletrônico para obter alguma informação aberta pois acho que já foi feita a denúncia, se não me engano, foi veiculada na internet.

**GF:** Isso seria no TRF do Sul? Na Justiça Federal do Paraná?

**CV:** Sim, foi proposta por um Procurador Rafael Brum Miron, se não me engano, foi uma Vara de Curitiba que é competente, então talvez seja possível encontrar alguma coisa na internet ou o próprio processo eletrônico no site da Justiça Federal do Paraná. Esse caso não envolve financiamento ao terrorismo, trata apenas de terrorismo. É o primeiro caso, que eu conheço, que veio até a Justiça.

**GF:** Acredito que o único, por enquanto, não?

**CV:** Acredito que sim.