

AVALIAÇÃO NACIONAL DE RISCOS

Brasil 2021

Grupo de Trabalho de Avaliação Nacional de Riscos de Lavagem de Dinheiro,
Financiamento do Terrorismo e Financiamento da Proliferação de Armas de Destruição em Massa



AVALIAÇÃO NACIONAL DE RISCOS

Brasil 2021

Grupo de Trabalho de Avaliação Nacional de Riscos de Lavagem de Dinheiro,
Financiamento do Terrorismo e Financiamento da Proliferação de Armas de Destruição em Massa



Sumário

1	Introdução	5
1.1	Preâmbulo	5
1.2	Mecanismo de coordenação nacional em matéria de PLD/FTP: Enccla	6
1.3	Tipologia	9
2	Metodologia	10
3	Ameaças Nacionais de Lavagem de Dinheiro	16
3.1	Corrupção	18
3.2	Tráfico de drogas	21
3.3	Facção Primeiro Comando da Capital	25
3.4	Crimes financeiros	26
3.5	Sonegação fiscal	28
3.6	Facção Comando Vermelho	31
3.7	Extração ilegal de recursos naturais e minerais	32
3.8	Pirataria, contrabando e descaminho	35
3.9	Outras ameaças	38
4	Ameaças Nacionais de Financiamento do Terrorismo	41
4.1	Atores-ameaça	44
4.1.1	Al Qaeda e suas afiliadas	44
4.1.2	Estado Islâmico e afiliados	45
4.1.3	Talibã	47
4.1.4	Outros atores-ameaça	47
4.1.4.1	Atores solitários	47
4.1.4.2	Grupos extremistas violentos não islâmicos	48
4.1.4.3	Combatentes terroristas estrangeiros	49
4.1.4.4	Outras organizações não listadas como terroristas	49
4.1.4.5	Populações de expatriados (populações da diáspora)	50
4.2	Atividades-ameaça	51
5	Vulnerabilidades Nacionais	55
5.1	Vulnerabilidade dos setores regulados	55
5.1.1	Instituições financeiras bancárias e não bancárias	56
5.1.2	Valores mobiliários	61
5.1.3	Seguros e previdência	63
5.1.4	Demais setores obrigados	64
5.1.4.1	Provedores de serviços de ativos virtuais	64
5.1.4.2	Fomento comercial (<i>factoring</i>)	65

5.1.5	Atividades e Profissões não Financeiras Designadas	66
5.1.5.1	Setor imobiliário	67
5.1.5.2	Metais preciosos e joias	68
5.1.5.3	Transporte de valores	69
5.2	Capacidade de prevenção e combate a LD/FT	69
5.2.1	Pilar Leis e Tipificações	71
5.2.2	Pilar Cooperação Nacional em matéria de PLD/FT	71
5.2.3	Pilar Cooperação Internacional	72
5.2.4	Pilar Inteligência Financeira	73
5.2.5	Pilar Poder de Investigação e Acusação	74
5.2.6	Pilar Poder de Julgamento e Condenações	75
5.2.7	Pilar Poder de Confisco e Recuperação de Bens	76
5.2.8	Pilar Transparência Pessoa Jurídica e Controle Aduaneiro	77
5.2.9	Pilar Supervisão do Sistema Financeiro Nacional	77
5.2.10	Pilar Supervisão de Atividades e Profissões não Financeiras Designadas	78
5.2.11	Pilar Correição e Integridade	79
5.2.12	Pilar Combate ao Financiamento do Terrorismo	80
5.2.13	Pilar Combate à Proliferação das Armas de Destruição em Massa	80
5.3	Vulnerabilidades transversais	81
5.3.1	Fronteiras nacionais	81
5.3.2	Informalidade da economia	82
5.3.3	Dinheiro em espécie	83
5.3.4	Beneficiário final	83
5.4	Vulnerabilidade consolidada	84
6	Consolidação Nacional dos Riscos de LD/FT	85
6.1	Risco Nacional de Lavagem de Dinheiro	85
6.2	Risco Nacional de Financiamento do Terrorismo	87
6.3	Ações prioritárias da Avaliação Nacional de Riscos	89



1 Introdução

1.1 Preâmbulo

O Brasil detém a maior parcela de riqueza da América Latina e o nono maior PIB do mundo.¹ Em extensão territorial, é o maior país da região e o quinto maior do mundo, além de sexto em termos populacionais. Seu poder econômico e sua imponente presença física, fazendo fronteiras com a maior parte dos países sul-americanos, tornam-no uma potência econômica regional, o que, por outro lado, faz aumentar as ameaças por parte de criminosos e suas redes. Entre os crimes aos quais sua economia está exposta estão os de lavagem de dinheiro, de financiamento do terrorismo e de financiamento da proliferação de armas de destruição em massa (LD/FTP).

Neste peculiar momento da pandemia da Covid-19, verifica-se, como em todo o mundo, aumento dos riscos de determinadas ações criminosas, seja em decorrência de fraudes bancárias ou de esquemas para desvios de verbas públicas para aquisição de insumos e equipamentos para combate ao coronavírus.

Neste tempo desafiador, o Brasil finaliza sua 1ª Avaliação Nacional de Riscos de LD/FTP (ANR), a partir de uma metodologia robusta e sistemática. O esforço atesta o comprometimento e a dedicação das instituições do estado brasileiro para com a prevenção e o combate a LD/FTP, dando um passo importante na consolidação da abordagem baseada em riscos (ABR), uma das

1 Dados do Banco Mundial. Disponível em: <https://data.worldbank.org>. Acesso em: 4 abr. 2021.

importantes recomendações do Grupo de Ação Financeira contra a Lavagem de Dinheiro e o Financiamento do Terrorismo (Gafi).

A ABR implica um processo de gestão da prevenção à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo e da proliferação de armas de destruição em massa (PLD/FTP) decorrente da identificação e do reconhecimento dos riscos, sua avaliação e, por fim, da elaboração de estratégias para gerenciá-los e mitigá-los. A partir dos resultados desta ANR, os supervisores financeiros e não financeiros, bem como o setor privado e os órgãos de investigação e persecução, poderão atualizar seus próprios instrumentos de abordagem com base em risco e contribuir para a mitigação dos riscos aqui identificados e avaliados, a partir de suas próprias estratégias de ação.

O Brasil, membro do Gafi² desde 1999, tem se pautado pelas melhores práticas de PLD/FTP. Fez, nesse sentido, avanços significativos nos últimos anos. Novas regras de ABR pelos setores financeiros e não financeiros alinharam o país às recomendações internacionais de PLD/FTP. A aprovação e a entrada em vigor de legislação específica, que atende às Resoluções do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (ONU), fortaleceram as ações de cooperação internacional do Brasil. O aumento do uso de tecnologia tem viabilizado a expansão das supervisões e de *analytics*, inclusive pelo setor privado. Essas são apenas algumas das medidas, em meio a diversas outras apresentadas neste Relatório, às quais se acrescenta agora a presente ANR, que contribuirá para alinhar e subsidiar o trabalho das diversas instituições, públicas e privadas, comprometidas com PLD/FTP.

1.2 Mecanismo de coordenação nacional em matéria de PLD/FTP: Enccla

O histórico brasileiro de atuação contra a LD/FTP demonstra que o primeiro passo para enfrentar o problema foi o estabelecimento de um marco jurídico e institucional de PLD/FTP eficaz, que caracterizou a lavagem de dinheiro e o financiamento do terrorismo como crime, além de estabelecer medidas preventivas nas áreas administrativas e criminais, conforme as recomendações internacionais e os principais riscos identificados nacionalmente.

Além disso, para o fortalecimento contínuo e progressivo da luta contra a LD/FTP e seus crimes antecedentes no Brasil, um dos elementos mais importantes vem sendo a cooperação entre órgãos e entidades competentes no que diz respeito à detecção, prevenção e punição aos referidos delitos, o que permite a troca de informações e experiências em nível nacional acerca dos principais riscos e vulnerabilidades enfrentados pelo país, além de ações concretas para abordá-los. Nesse sentido, é importante marcar que o Brasil conta, desde 2003, com um robusto mecanismo de coordenação e tratamento de riscos e vulnerabilidades entre entes públicos e privados destinado ao combate à corrupção e à lavagem de dinheiro: a Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (Enccla).

A Enccla surgiu da compreensão de que, para o enfrentamento das ameaças de LD/FTP e de corrupção, era imperioso que os diversos órgãos relevantes atuassem de forma coordenada para buscar soluções concretas e práticas, de modo a permitir o melhoramento progressivo do sistema, a partir da articulação entre os principais atores competentes pelas políticas públicas voltadas à atuação contra essas modalidades criminosas. Embora a metodologia utilizada na Enccla ao longo de seus 18 anos de atuação não tenha foco em realizar uma avaliação completa e exaustiva do risco de lavagem de dinheiro, de financiamento do terrorismoFT e da corrupção no país, a Estratégia propiciou um processo contínuo para identificação e revisão dos principais riscos associados a

2 Organização intergovernamental que tem por finalidade o desenvolvimento de uma estratégia global de PLD/FTP.

esses crimes, notadamente a partir dos debates e da formação de consenso entre os principais órgãos públicos e entidades que lidam com essas matérias.

A Enccla é um foro de articulação institucional que atualmente conta com mais de oitenta instituições, pertencentes aos três Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e ao Ministério Público, abrangendo também as esferas federal, estadual e, em alguns casos, até mesmo a municipal. Em resumo, fazem parte da Enccla as principais instituições brasileiras que atuam diretamente ou indiretamente no combate à corrupção e à lavagem de dinheiro. A coordenação da Enccla é uma parceria entre diversas instituições públicas, sendo sua Secretaria Executiva exercida pelo Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional (DRCI), vinculado à Secretaria Nacional de Justiça do Ministério da Justiça e Segurança Pública. As decisões estratégicas, o acompanhamento, o direcionamento e os primeiros pareceres sobre aprovação das ações e seus resultados estão a cargo de um grupo composto por vinte e duas instituições públicas, denominado Gabinete de Gestão Integrada (GGI).³

A Enccla conta também com a colaboração do setor privado, notadamente por meio da apresentação de novas propostas de ações, cabendo ainda a participação, a convite, de entidades da sociedade civil nas discussões dos grupos de trabalho. Além disso, todas as atividades e os resultados desenvolvidos pela Enccla são difundidos por meio do endereço eletrônico institucional,⁴ com livre acesso para o público em geral.

Focados em três eixos de atuação – prevenção, detecção e punição –, os representantes das diversas instituições participantes da Enccla se reúnem em grupos de trabalho ao longo de cada ano para discutir e encontrar soluções para as lacunas do sistema, identificando ameaças e vulnerabilidades, sejam estruturais, sejam emergentes, de forma a buscar ações para mitigar as deficiências e otimizar a atuação coordenada das diversas entidades.

Em resumo, ano após ano ocorre a definição de prioridades (escolha das propostas que serão convertidas em ações concretas e executadas no ano seguinte), a revisão e a prestação de contas dos trabalhos desenvolvidos e dos resultados alcançados. Além disso, as deliberações sobre as propostas a serem trabalhadas e sobre a aprovação dos resultados alcançados decorrem de consenso entre todos os participantes. Ainda que realizada de forma holística, a metodologia de atuação da Enccla proporciona alto grau de conscientização das instituições públicas sobre os problemas e, sobretudo, de engajamento na construção das soluções.

Os principais resultados dessa articulação institucional consistem em medidas de concretização de políticas públicas, por meio de proposições normativas, de aprimoramento de estruturas administrativas, de formulação de publicações e programas de treinamento e capacitação, de divulgação e implementação de boas práticas no serviço público, entre outras medidas.

Cabe também destacar o papel que a Enccla exerce nos debates internos e na implementação das recomendações dos organismos internacionais que combatem a corrupção e a lavagem de dinheiro. Considerados os compromissos assumidos pelo Estado brasileiro, que muitas vezes perpassam as atividades de diversos atores, a Enccla se configura no ambiente de integração e articulação institucional adequado para verificar o andamento das ações de cada segmento do governo acerca da implementação das recomendações internacionais.

Nesse ponto, é necessário indicar que o papel de relevância do trabalho da Enccla tem reconhecimento no cenário internacional. Merecem destaque duas ocasiões recentes em que a estratégia nacional brasileira foi convidada a apresentar sua metodologia de trabalho e alguns de seus resultados: a 32ª Reunião da Comissão de Peritos do Mecanismo de Acompanhamento da Implementação da Convenção Interamericana contra a Corrupção (Mesicic), realizada na sede da Organização dos Estados Americanos, entre os dias 11 e 14 de março de 2019, na cidade de

³ <http://enccla.camara.leg.br/quem-somos/gestao>.

⁴ <http://enccla.camara.leg.br/resultados>.

Washington D.C., Estados Unidos da América; e a Reunião do Grupo de Trabalho Anticorrupção do G20 (ACWG – *AntiCorruption Working Group*), realizada entre 3 e 5 de fevereiro de 2020 em Riyadh, na Arábia Saudita.

Como consequência, a Enccla se materializa em uma construção coletiva, com decisões baseadas em consenso, realizada com a ampla participação de especialistas de diversas áreas dos setores públicos e privados e de cidadãos que vivenciam diariamente os problemas causados pelos delitos de corrupção e lavagem de dinheiro, com a observância também de experiências internacionais. Essa articulação institucional permite uma visão abrangente do problema e propicia resultados que passam por inúmeros campos, desde como evitar sua ocorrência (prevenção); identificar eventuais desvios (detecção); e, em último plano, buscar a correta punição aos agentes transgressores e reparar o dano causado a todos (punição).

Em 18 anos de atuação, a Enccla completou, em 2020, a marca de trezentas ações desenvolvidas. Cada ação normalmente apresenta mais de um resultado concreto. As discussões e o engajamento de alto nível institucional nessas ações também propiciam uma variedade de resultados indiretos, inspirando melhorias estruturais e outras iniciativas no seio de cada instituição pública.⁵ Dessa forma, embora não seja possível enumerar cada um dos resultados em todo o sistema de PLD/FTP no Estado brasileiro que decorrem da Enccla, segue uma breve indicação de alguns dos resultados diretamente por ela obtidos:

- criação do Programa Nacional de Treinamento e Capacitação em Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (PNLD) – Desde a sua criação, em 2004, mais de 20 mil servidores foram capacitados por meio do programa;
- criação do Cadastro de Clientes do Sistema Financeiro Nacional (CCS);
- criação, difusão e constante aprimoramento do Sistema de Movimentação Bancária (Simba). Esse sistema proporcionou um enorme salto qualitativo nas investigações de lavagem de dinheiro;
- aprimoramento das ferramentas para alienação de bens apreendidos, proporcionando a aproximação entre os sistemas do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e do Ministério da Justiça (MJ);
- criação da Rede Nacional de Laboratórios de Tecnologia contra a Lavagem de Dinheiro, atualmente em funcionamento em aproximadamente 60 órgãos públicos, em todos os estados da Federação, constituindo uma rede de compartilhamento de experiências, técnicas e soluções para a detecção de lavagem de dinheiro, corrupção e outros crimes correlatos, a partir da análise e tratamento de grandes massas de dados;
- discussão e proposição que facilitou a promulgação da Lei 13.810, de 8 de março de 2019, que prevê o cumprimento de sanções impostas por resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas, incluindo a indisponibilidade de bens de pessoas físicas e jurídicas, e a designação nacional de pessoas investigadas ou acusadas de terrorismo, seu financiamento ou atos relacionados.

Para exemplificar o tipo de trabalho desenvolvido no âmbito da Enccla, estão destacadas no Anexo 1 algumas das principais ações conduzidas no âmbito da Enccla desde sua criação.

⁵ A título de exemplo, a Enccla inspirou a criação das delegacias especializadas na luta contra crimes financeiros, dentro do Departamento de Polícia Federal e a estruturação do Grupo Nacional de Combate às Organizações Criminais, no âmbito dos ministérios públicos estaduais, promovendo a especialização das autoridades brasileiras na luta contra o crime organizado.

1.3 Tipologia

Com o levantamento de *Tipologias*, macroprocesso previsto na metodologia desenvolvida para a produção desta ANR, pretende-se aumentar a conscientização sobre os riscos de uso dos setores econômicos para cometimento de crimes vinculados à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo. O documento de tipologia, denominado *Casos e Casos Coletânea de Tipologias de LD/FTP, Edição Especial, Avaliação Nacional de Riscos 2021* (anexo ao presente documento), traz um levantamento atualizado de tipologias de LD/FTP já identificadas no país, realizado com a colaboração de diversas instituições.

As tipologias trazem mais robustez à ANR ao identificar o “como” – por meio de quais formas, estruturas, formatos e arranjos – as ameaças de LD/FTP têm concretizado suas ações no país, quais setores e quais sistemas de controles podem estar sendo afetados. Assim, durante toda a análise buscou-se exemplificar, por meio de tipologias, de que modo as questões tratadas podem ocorrer na prática, seja por vulnerabilidades identificadas, por necessidade de melhoria na capacidade de combate ou ainda pelo conhecimento do *modus operandi* de alguma ameaça.

O levantamento das principais tipologias de LD/FTP já identificadas no país torna-se uma ferramenta de grande potencial a ser utilizada por todas as autoridades competentes, pelo setor público e pelo setor privado, na implementação de controles mais efetivos e específicos em seus sistemas de PLD/FTP, especialmente no que se refere ao monitoramento e estabelecimento de alertas e *flags* para possíveis práticas de LD/FTP.



2 Metodologia

Como membro do Gafi, o Brasil procura continuamente se alinhar às recomendações e orientações do Grupo, reconhecidas como o padrão internacional em PLD/FTP. Na última revisão de suas Recomendações (2012), o Gafi estabeleceu um marco importante na forma como a LD/FTP devem ser prevenidos e combatidos, consagrando a chamada “abordagem baseada no risco”, mecanismo segundo o qual os países devem identificar, avaliar e compreender os riscos de lavagem de dinheiro, financiamento do terrorismo e financiamento da proliferação de armas de destruição em massa a que estão expostos e, posteriormente, adotar, de acordo com os riscos identificados, medidas proporcionais e adequadas para mitigá-los.

Nesse contexto, foi realizada esta 1ª ANR do Brasil, para a qual foi desenvolvida uma metodologia específica, que contempla o levantamento sistemático das ameaças, vulnerabilidades e capacidade de prevenção e de combate a LD/FTP brasileiras.

A ANR de 2021 é o resultado do diagnóstico para identificação, avaliação e compreensão dos riscos de LD/FTP no país. Ela se constitui em um importante instrumento nacional para subsidiar ações de órgãos e entidades competentes em matéria de prevenção e combate a LD/FTP.

Para sua realização, foi necessário o desenvolvimento de um arcabouço metodológico robusto. Assim, foi publicada, pelo Presidente do Coaf, a Portaria 1.258, de 15 de janeiro de 2020, que instaurou a Equipe Especial com a finalidade de concluir o desenvolvimento de propostas formais de metodologia e de plano de trabalho a serem empregados no processo de elaboração da ANR. A Portaria 12.625, de 18 de junho de 2020, aprovou o resultado de seus trabalhos, a saber, a Metodologia Nacional de Avaliação de Riscos, base conceitual para a realização do presente trabalho e para a publicação anexa.

A ANR foi, então, elaborada pelo Grupo de Trabalho de Avaliação Nacional de Riscos de Lavagem de Dinheiro, de Financiamento do Terrorismo e de Financiamento da Proliferação das Armas de Destruição em Massa (GTANR), instituído pelo Decreto 10.270, de 6 de março de 2020, composto por representantes do Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf), que o coordena, do Banco Central do Brasil (BCB) e do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP).

A metodologia da ANR se constitui na base conceitual e nos critérios utilizados pelo GTANR para o diagnóstico de identificação, avaliação e compreensão dos riscos de LD/FTP no Brasil. Compõem a metodologia da ANR processos, ferramentas, questionários, métricas e critérios de consolidação, estruturas de fluxos de informação, estruturas de papéis e responsabilidades. Ademais, foram produzidos diversos documentos intermediários para compreensão, explanação e construção propriamente dita de toda a estrutura de avaliação de riscos sob a ótica da LD/FTP. Uma versão mais detalhada da metodologia está disponível no endereço eletrônico do Coaf,⁶ como anexo à presente ANR.

Foram cinco os grandes grupos de processos, denominados macroprocessos, que guiaram a realização do trabalho, conforme destacado na Figura 1 e detalhados mais à frente.

Figura 1 – Estrutura analítica da Avaliação Nacional de Riscos



Diversos conceitos são utilizados ao longo da ANR, conforme definidos no compêndio metodológico. Quatro desses termos merecem destaque:

- Ameaças: pessoa, grupo ou atividade com potencial para causar dano ao Estado, à sociedade ou à economia, ou seja, fatores externos ao controle das autoridades ou dos setores econômicos.
- Vulnerabilidades: falhas ou fraquezas nos sistemas de regulação, controle ou repressão a LD/FTP, que podem ser exploradas pelas ameaças.
- Impacto: dano causado quando a **ameaça explora uma vulnerabilidade**, seja por prejuízo financeiro ou por resultar em má reputação no ambiente de negócios.
- Risco: **resultante das variáveis ameaça e vulnerabilidade**, sendo o seu impacto o responsável por definir a prioridade na mitigação de determinado risco em detrimento de outro.

6 <https://www.gov.br/coaf/pt-br>.

A primeira etapa desta ANR consistiu na identificação das ameaças, a partir de dois macroprocessos apresentados na Figura 1: (1) Ameaças de LD e (2) Ameaças de FT. O primeiro desses macroprocessos refere-se à identificação, avaliação e compreensão das ameaças de LD às quais o país está suscetível. Nesse macroprocesso, as ameaças devem ser entendidas, prioritariamente, como os crimes antecedentes, e os atores e as organizações criminosas – ou seja, o “que” ou o “quem” – são mais atuantes no país, possuindo maior potencial de causar dano ao Estado, à sociedade ou à economia.

Nessa fase, órgãos públicos com mandato em relação ao tema foram convidados a se manifestar em relação a uma lista prévia de ameaças de LD e avaliar cada uma delas diante de cinco critérios: nível de sofisticação (dificuldade de detecção), nível de capacidades (estrutura), nível de abrangência geográfica, nível de proveito financeiro e nível de incidência. A partir da compilação dos dados encaminhados, o GTANR aprovou o *ranking* de ameaças que compõem a ANR, detalhadas no capítulo 3.

As ameaças de FT referem-se à identificação, avaliação e compreensão de tais ameaças, estando elas definidas como pessoa ou grupo de pessoas (físicas ou jurídicas), objeto ou atividade com potencial de causar dano ao levantar, movimentar, armazenar ou utilizar recursos ou outros ativos, de fontes lícitas ou ilícitas, para propósitos terroristas ou para financiar pessoas ou organizações terroristas. Para fins de melhor compreensão e avaliação do fenômeno, esse macroprocesso foi dividido em três grandes grupos: (1) Organizações Terroristas ou Movimentos de Libertação Nacional (OTs – ameaça); (2) outros atores engajados com o terrorismo (atores-ameaça); e (3) atividades utilizadas pelos dois primeiros grupos para viabilizar seu financiamento (atividades-ameaça).

Similarmente ao macroprocesso de ameaças de LD, as principais instituições públicas com competência formal para atuar na prevenção e combate do FT (em especial Agência Brasileira de Inteligência – Abin, Polícia Federal – PF e Coaf) foram convidadas a avaliar cada um dos grandes grupos, a partir de listas e critérios pré-definidos. Para Organizações Terroristas ou Movimentos de Libertação Nacional, foram considerados cinco critérios: presença mundial; probabilidade de praticar ações de FT no Brasil; capacidade de FT no Brasil; dano social das ações de FT; e presença de pessoas ligadas à organização. Para o Grupo 2, a saber, outros atores engajados com o terrorismo (atores-ameaça), foram considerados os seguintes quatro critérios: presença no país, probabilidade de praticar ações de FT no país, capacidade de FT no país, dano social das ações de FT e atuação no Brasil do respectivo ator. Por fim, para o Grupo 3, ou seja, atividades utilizadas pelos dois primeiros grupos para viabilizar seu financiamento (atividades-ameaça), foram consideradas as atividades utilizadas para levantar, movimentar, armazenar ou utilizar recursos para fins de terrorismo que tenham relação com o Brasil. Perguntou-se, com base numa lista preliminar, sobre indício de ocorrência das atividades aos órgãos competentes. Após recebimento de todas as informações e consolidação das notas recebidas das diferentes instituições, o GTANR deliberou, em relatório final, as ameaças que deverão ter tratamento prioritário.

O terceiro macroprocesso da ANR, Tipologias, conforme anteriormente descrito, busca acrescentar robustez às análises da Avaliação, identificando o “como”, ou seja, por meio de quais formas, estruturas, formatos e arranjos as ameaças de LD/FTP têm concretizado suas ações no país, e quais setores e sistemas de controles podem estar sendo mais afetados.

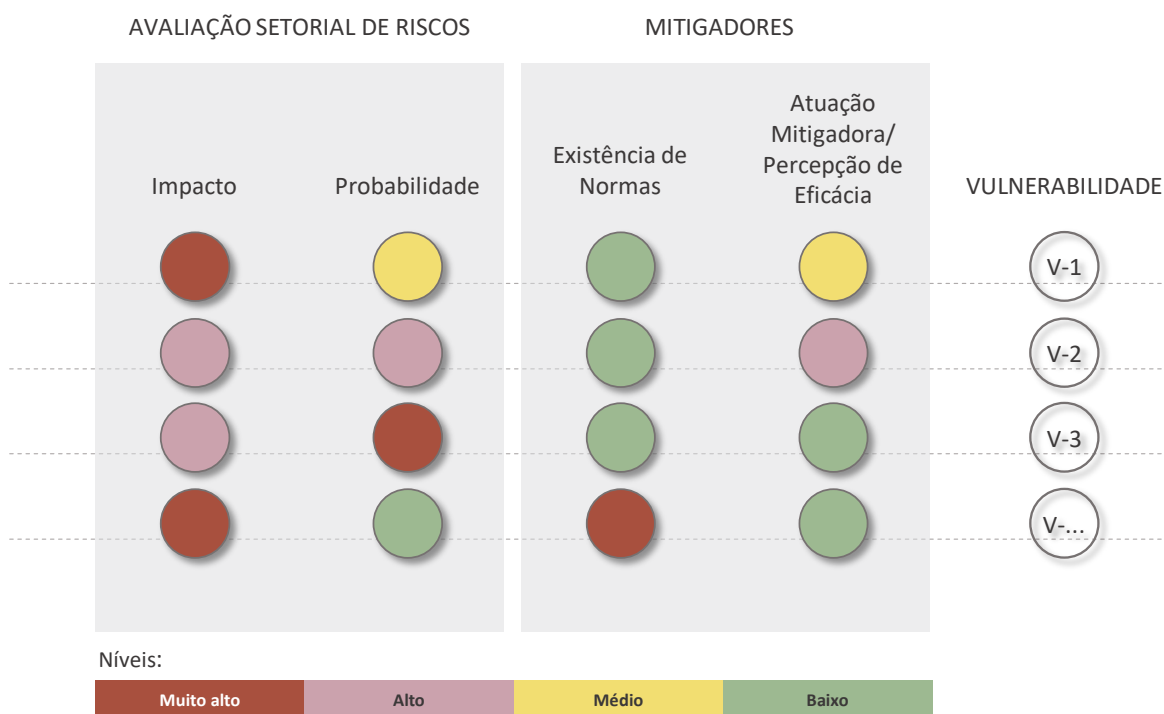
A partir de uma lista de 62 tipologias previamente identificadas, diversas instituições que compõem o sistema de PLD/FTP foram convidadas a contribuir com eventuais outras formas de atuação relevantes e recorrentes ainda não mapeadas. O produto final desse macroprocesso foi, além de seu uso para fins de ANR, editado em conjunto com o Coaf no documento *Casos e Casos Coletânea de Tipologias de LD/FTP, Edição Especial, Avaliação Nacional de Riscos 2021*, com o intuito de ampliar sua divulgação e conhecimento pela comunidade de PLD/FTP.

Os dois últimos macroprocessos estão relacionados às vulnerabilidades dos setores obrigados e à capacidade de prevenção e combate de LD/FTP do país. O primeiro deles objetivou identificar

possíveis falhas ou fragilidades nos sistemas de prevenção a LD/FTP dos setores obrigados que possam ser exploradas pelas ameaças, trazendo risco para esse sistema. Vale dizer que, nessa etapa, tem-se por objetivo identificar o “onde”, o que representa em quais setores, produtos ou serviços as ameaças atuam ou podem atuar, tirando proveito ou causando algum dano ao país.

Durante a elaboração de suas Avaliações Setoriais de Riscos (ASR), cada supervisor foi convidado, considerando a ameaça genérica “recursos de origem ilícita”, a identificar os principais eventos de riscos do respectivo setor supervisionado, mensurando o impacto e a probabilidade da sua ocorrência para fins de LD/FT.⁷ Diante desses resultados, confrontou-se cada evento de risco com seus possíveis mitigadores, a existência de normativos e a atuação mitigadora do supervisor, restando, assim, as suas possíveis vulnerabilidades. Para cada um desses quatro critérios, seguindo as métricas determinadas, foi atribuída nota de 1 a 4, sendo o resultado final a indicação de uma possível vulnerabilidade “Muito Alta”, “Alta”, “Média” e “Baixa”.

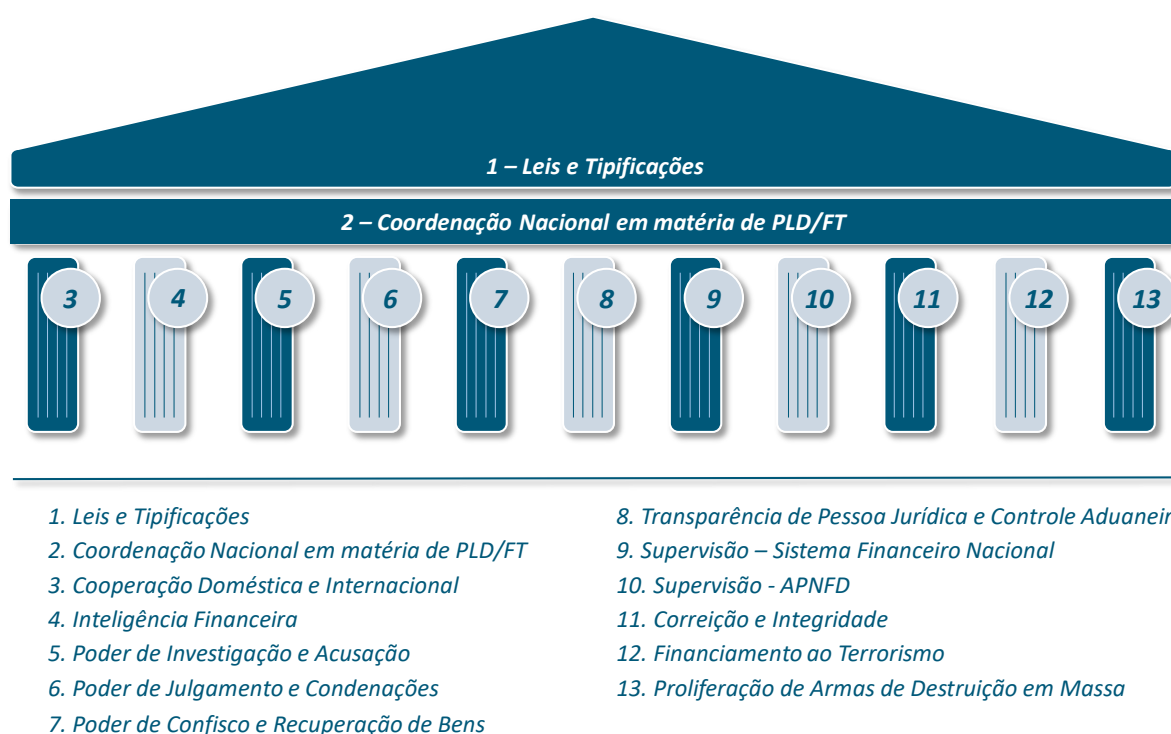
Figura 2 – Avaliação de vulnerabilidades setoriais



O macroprocesso de capacidades de prevenção e combate a LD/FTP avalia a estrutura do sistema preventivo e coercitivo existente no país para combater as ameaças já existentes e as que possam surgir. Para tanto, com base nas quarenta Recomendações do Gafi e em seus onze Resultados Imediatos, criou-se uma estrutura de “pilares” que possibilita a avaliação de um sistema de prevenção e combate a LD/FTP, levando-se em conta a necessidade e importância dos aspectos relacionados a solidez, integridade, qualidade do marco jurídico e normativo, poderes e procedimentos institucionais implementados e efetividade do sistema em relação aos resultados esperados. As vulnerabilidades de um país no que diz respeito à sua capacidade de prevenção e de combate a LD/FTP podem decorrer de deficiências no arcabouço legal, de ausência de estratégia ou de política pública, ou de atuação ineficiente de órgãos e entidades. Dessa forma, considerando as inúmeras áreas que devem ser avaliadas, optou-se pela segregação das avaliações nos pilares apresentados conforme estrutura a seguir.

⁷ Para informações detalhadas sobre a metodologia indicada para a realização das ASRs, favor consultar o compêndio metodológico.

Figura 3 – Estrutura da metodologia desenvolvida pelo Coaf para avaliação da capacidade de prevenção e combate a LD/FTP



O macroprocesso de capacidades de prevenção e combate a LD/FTP avaliou não somente o cumprimento técnico, ou seja, as exigências específicas de cada pilar, mas especialmente os aspectos relacionados a sua efetividade na prevenção e no combate a LD/FTP.

Finalizados os quesitos, coube às trinta instituições consultadas avaliar as afirmações ou responder às perguntas, a partir de sua experiência acerca do assunto, atribuindo nota entre 0,0 e 1,0, em que 0,0 corresponde ao não cumprimento e 1,0 significa o cumprimento realizado com excelência, conforme figura a seguir.

Figura 4 – Valores para avaliação dos quesitos

0	0,1	0,2	0,3	0,4	0,5	0,6	0,7	0,8	0,9	1
Inexistente	Praticamente Inexistente	Muito Baixa	Baixa	Média Baixa	Média	Média Alta	Alta	Muito Alta	Próximo a excelência	Excelente

Além do encaminhamento de acordo com as competências de cada instituição avaliadora, os quesitos também foram classificados em assuntos. Desse modo, os quesitos foram avaliados com notas específicas (que podem ser agrupadas por assunto), as quais foram agrupadas em notas por pilares, conforme exemplificado a seguir.

Figura 5 – Estrutura de avaliação dos pilares



Diante das inúmeras perguntas realizadas para uma avaliação adequada, foi necessário considerar a existência de quesitos que possuem maior relevância em relação a outros. Nesse sentido, a metodologia contempla a possibilidade do estabelecimento de notas de representatividade por quesitos, no âmbito da avaliação dos assuntos, e por assuntos, no âmbito da avaliação do pilar.

Por fim, após a consolidação e priorização das notas em cada um dos macroprocessos, o GTANR consolidou as avaliações realizadas no que consiste esta ANR. Para mais informações sobre a metodologia utilizada, consulte a íntegra do documento da Metodologia Nacional de Avaliação de Riscos, anexo à presente ANR.



3 Ameaças Nacionais de Lavagem de Dinheiro

O levantamento nacional de ameaças de LD buscou avaliar os crimes antecedentes com maior representatividade na geração de recursos ilícitos passíveis de serem utilizados em operações de lavagem de dinheiro e os principais atores responsáveis pelo crime no país.

Para a preparação desse componente, foi utilizada uma metodologia para uma investigação de natureza descritiva e exploratória que buscou identificar ameaças de lavagem de dinheiro, usando dados quantitativos e qualitativos extraídos com a colaboração de diversas instituições do poder público, desde os órgãos de supervisão, controle, inteligência, investigação, persecução penal e julgamento. Com base nas fontes consultadas e na coleta de informações, procedemos à determinação daqueles crimes, pessoas, grupos de pessoas, objetos e/ou atividades com potencial suficiente para causar danos ao sistema.

Inicialmente foram levantadas 23 ameaças mais relevantes a serem avaliadas sob os seguintes aspectos, citados na seção de metodologia:

- **sofisticação:** dificuldade na detecção da ameaça e sua aparente legalidade;
- **capacidade:** complexidade em sua estrutura;
- **abrangência:** extensão da área geográfica;
- **proveito:** nível dos proveitos financeiros; e
- **incidência:** agravante sob a soma dos quatro itens acima, tendo em vista a maior ou menor incidência da ameaça em questão.

O somatório das quatro primeiras variáveis (4 a 16) agravado pela incidência (125%, 150%, 175% e 200%) resultou na seguinte gradação:

Figura 6 – Níveis de ameaça

Ameaça Muito Alta
Ameaça Alta
Ameaça Média
Ameaça Baixa

Distribuindo-se os resultados do levantamento das ameaças, chegou-se ao seguinte *ranking* de ameaças nacionais – priorizados entre ameaças muito altas e altas:

Figura 7 – Ranking de ameaças nacionais

AMEAÇAS	AValiação
Corrupção	Muito Alta
Tráfico de Drogas	
Facção – PCC – Primeiro Comando da Capital	
Crimes Financeiros	
Sonegação Fiscal	
Facção – CV – Comando Vermelho	Alta
Extração ilegal de recursos naturais e minerais	
Pirataria/contrabando/descaminho	

Ademais, ponderaram-se todas as principais ameaças de LD levantadas em um agregado nacional, de modo a classificar a sujeição nacional quanto ao crime de lavagem de dinheiro. Tal agregação partiu da seguinte ponderação:

Figura 8 – Peso por nível de ameaça

NÍVEL DA AMEAÇA	PESO
Ameaça Muito Alta	4
Ameaça Alta	3
Ameaça Média	2
Ameaça Baixa	1

Assim, a sujeição nacional consolidada em relação ao crime de lavagem de dinheiro, tendo em vista as ameaças levantadas na Avaliação Nacional de Riscos, foi considerada **alta**.

Ameaça LD: Alta (Nota Nacional Consolidada)

A seguir, o presente documento descreve os principais elementos identificados em relação a algumas dessas ameaças priorizadas.

3.1 Corrupção

A corrupção se revela a modalidade de crime antecedente de LD mais pernicioso no país. Essa ameaça é, reiteradamente, praticada com a participação de muitos atores, pessoas físicas e jurídicas (em alguns casos, estrangeiras), agentes públicos de todos os poderes da República, fornecedores de bens e serviços, empresários e interessados em contratar com o poder público. Essa vasta capilaridade funcional do crime de corrupção muitas vezes possui clara definição de papéis, seja entre pessoas físicas, pessoas jurídicas ou, até mesmo, entre ambas, formando cadeias criminosas de difícil identificação.

Em geral, no nível municipal é comum serem encontradas situações com baixo nível de sofisticação, com transferência direta de recursos entre corruptor e corrompido. Por outro lado, em situações analisadas no âmbito de grandes operações, foram identificados casos com altíssimo nível de sofisticação, com a mescla de recursos ilícitos com recursos lícitos de grandes empresas, bem como com a constituição de arranjos jurídicos complexos, no país e no exterior. Nos grandes casos, foi identificada a participação de redes de lavadores profissionais, com a utilização de mais de 3.000 contas abertas no Brasil e no exterior, muitas delas em nome de empresas de fachada ou laranjas (testas de ferro).

Utilizando as comunicações recebidas pelo Coaf como um primeiro parâmetro, a corrupção aparece como a categoria mais comum de informações suspeitas recebidas e de intercâmbio por parte da rede de Egmont no Brasil, com milhares de operações suspeitas comunicadas a cada ano, conforme expresso na tabela a seguir:

Tabela 1 – Comunicações recebidas com suspeitas de corrupção

Categoria	2015	2016	2017	2018	2019
Quantidade de comunicações ⁸	1.658	2.125	2.968	4.453	5.355
Valor das comunicações ⁹	5.185.905.771	6.585.565.919	10.551.517.490	20.833.864.355	20.979.104.437
Marcações na CGRP (central de em análise de comunicações) ¹⁰	906	929	1.090	594	624
Intercâmbios Recebidos (SEI-Cs)	990	1.043	1.494	2.134	1.830

Fonte: Coaf

8 A metodologia para identificação de ilícitos partiu da criação de um glossário de termos comuns para determinados ilícitos. Esse glossário foi utilizado em seguida, via ferramenta SAS, para, no texto de comunicações de operações suspeitas e de SEI-Cs recebidos, identificar as palavras ou expressões que indicassem suspeitas de ilícitos. No caso das comunicações, as palavras ou os termos do glossário foram identificados apenas em 2% do total recebido entre 2015 e 2019. Isso se justifica pelo fato de o comunicante não estar obrigado a indicar, no momento da comunicação, a suspeita de crime antecedente. Como o mesmo *modus operandi* (uso de empresas de fachada, fracionamento de operações em espécie, utilização de operações fraudulentas de câmbio de comércio exterior, entre outros) é utilizado para lavar recursos de diferentes ilícitos, dificilmente os comunicantes detêm informações suficientes para detectar o ilícito que deu origem aos fundos movimentados de forma atípica. Normalmente, quando existem informações sobre a suspeita identificada pelo comunicante, tal suspeita está associada à existência de mídia desabonadora sobre os envolvidos na comunicação. A maior parte das comunicações que possuíam termos indicativos de suspeita de crime, portanto, foi comunicação “defensiva”, isto é, cujas análises foram produzidas em reação a notícias da mídia. Isso não significa, entretanto, que os comunicantes não foram capazes de detectar as atipicidades, embora não tenha sido possível necessariamente associá-las, em um momento inicial, ao provável delito antecedente.

9 Em relação aos valores movimentados apresentados nas tabelas, vale esclarecer que este considera o campo “Valor total” da comunicação. Na maior parte das comunicações de operações suspeitas, esse valor corresponde à soma de créditos e débitos em uma determinada conta, mas também pode indicar, por exemplo, o valor de uma proposta de operação que não foi realizada. Ademais, nem sempre o total de operações realizadas no período é objeto de suspeição pelo comunicante, mas pode estar mesclado com operações consideradas legítimas. Assim, os valores indicados podem ter alguma relevância para comparação entre suspeitas, mas não pretendem indicar o volume real de proveitos obtidos com a prática dos ilícitos indicados. Ademais, cabe destacar que os valores foram obtidos considerando-se uma variação entre -3,0 e 3,0 desvios padrões para evitar distorções (*outliers*). Portanto, esses valores não refletem o valor de todas as comunicações referentes aos crimes identificados. Para o cômputo desses valores, foram desconsideradas 562 comunicações cujos valores eram exorbitantes (possíveis erros de preenchimento).

10 A segunda forma de obtenção de dados estatísticos de suspeita de ilícitos foi a partir da análise da marcação na matriz de risco da Central de Gerenciamento de Riscos e Prioridades (CGRP) em casos abertos a partir da análise de comunicações. Foram considerados tão somente aqueles casos com RIFs concluídos e disseminados para as autoridades competentes entre 2015 e 2019. Na análise, foram considerados tanto os fatores de risco associados à suspeita de crimes como às tipologias já identificadas. Como a marcação da matriz de risco é obrigatória para casos abertos a partir da análise de comunicações, foram analisadas as suspeitas indicadas pelos analistas na totalidade dos casos desse tipo.

Um estudo referencial promovido pela Federação da Indústria de São Paulo, em 2010, indicou que a corrupção pode alcançar 2,3% do PIB, ultrapassando os 100 bilhões de reais.¹¹ Nos anos subsequentes aos citados estudos, continuamos a observar grandes casos e operações, de forma que o volume total de recursos ilícitos provenientes da corrupção poderia ser ainda maior.

Do ponto de vista histórico, é longa a luta nacional contra a corrupção, especialmente após a promulgação da Constituição Federal de 1988. Durante os últimos anos, diversas medidas preventivas e coercitivas foram realizadas para o combate à corrupção e à lavagem de dinheiro. Conforme descrito no item 1.2 da presente ANR, muitas dessas medidas foram discutidas e impulsionadas por meio da Enccla, dentre as quais se destaca, no plano da capacitação, a ampliação do Programa Nacional de Capacitação e Treinamento para o Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (PNLD), que já capacitou mais de 20 mil agentes públicos em todas as regiões do país, desde 2003.

No âmbito investigativo, desde alguns anos, as autoridades policiais têm buscado incutir a cultura de descapitalização do crime, sendo que a deflagração de uma operação policial já implica como *modus operandi* o levantamento prévio, no curso da investigação, dos ativos e dos bens pertencentes aos investigados, adquiridos em razão da atividade ilícita.

Do mesmo modo, no âmbito do Ministério Público, o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) editou a Resolução 181, de 7 de agosto de 2017, na qual reconhece a persecução patrimonial como uma medida voltada “à localização de qualquer benefício derivado ou obtido, direta ou indiretamente, da infração penal, ou de bens ou valores lícitos equivalentes”, além de prever a rotina de autuação do procedimento.¹²

O cenário, nos últimos anos, tem demonstrado a eficácia dessa atuação e dos esforços envidados, com apreensões, confisco e repatriação de ativos oriundos do crime de corrupção em números expressivos. Seguem estatísticas sobre operações policiais e mandados de busca e apreensão efetivados em investigações criminais de corrupção pela PF:

Tabela 2 – Investigações criminais de corrupção

	2018	2019	2020
Operações policiais	285	307	310
Mandados de busca e apreensão	2.663	2.852	2.770

Fonte: PF

Com base em levantamentos extraídos de sistemas da PF, desde 2016 até outubro de 2020 foi possível obter os seguintes valores estimados de ativos apreendidos/bloqueados em operações que envolviam crimes de corrupção e desvio de verbas públicas:

Tabela 3 – Valores de ativos apreendidos ou bloqueados em operações que envolvam crimes de corrupção e desvio de verbas públicas

Valores/bens apreendidos em operações contra corrupção e desvio de verbas públicas	
Ano	Valor em R\$
2016	3.542.000.000
2017	3.706.000.000
2018	1.807.000.000
2019	2.131.000.000
2020 (até out)	4.412.000.000

Fonte: PF

11 Relatório Corrupção: custos econômicos e propostas de combate. Fiesp, março de 2010.

12 <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolucao-181-1.pdf>.

Verifica-se que, na série histórica de 2016 a 2020 (últimos 5 anos), a média de bens/valores apreendidos no âmbito de investigações criminais que envolviam tais delitos foi superior a R\$3 bilhões.

Em relação às tipologias identificadas pelo Ministério Público Federal (MPF), verifica-se grande diversidade de condutas de corrupção envolvendo o bem público. Os casos mais complexos e importantes envolveram autoridades públicas, dirigentes de órgãos públicos, operadores, intermediários, empresas corruptoras, empresas *off shore* sediadas em paraísos fiscais, além de redes de doleiros que se encarregam de movimentar clandestinamente enormes somas de recursos provenientes da corrupção.

Ademais, observa-se a existência de algumas tipologias envolvendo a compra financeira de apoio político e a indicação política de pessoas para o exercício de cargos em empresas estatais, com a função de fraudar licitações e permitir o desvio de recursos públicos. Tais atos, por possuírem aparência de legalidade, apresentam importante grau de dificuldade para a detecção da atividade delitiva.

Foi ainda detectado o uso frequente de esquemas operados por profissionais de LD e tipologias de dólar-cabo, lavagem de dinheiro por meio do comércio exterior, compra de dinheiro em espécie (principalmente por meio de transportadoras de valores e lotéricas, além de compra de cheques) e empresas de fachada para recebimento de vantagens indevidas. Algumas das condutas mais recorrentes foram compiladas no anexo de tipologias.¹³

Cabe ressaltar, por fim, os avanços trazidos pela Lei Anticorrupção (Lei 12.846, de 1º de agosto de 2013), que introduziu a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, nos âmbitos administrativo e civil, pelos atos lesivos previstos nessa Lei praticados em seu interesse ou benefício, exclusivo ou não, sem prejuízo da apuração da responsabilidade individual de seus dirigentes ou administradores ou de qualquer pessoa natural, autora, coautora ou partícipe do ato ilícito.

Nesse contexto de utilização de procedimentos não criminais, ressalta-se a competência institucional da advocacia pública para atuar nos referidos procedimentos, desde que os ilícitos antecedentes ao crime de LD tenham sido praticados contra a Administração Pública Federal.¹⁴ Nos últimos anos, no âmbito da Advocacia-Geral da União (AGU), incluída a Procuradoria-Geral Federal, foram ajuizadas mais 206 ações de improbidade administrativa buscando a recuperação de mais de 3 bilhões de reais, sendo deferidas até o momento 56 liminares de indisponibilidade de bens, as quais somam o valor superior a 1 bilhão de reais.

Ainda em medidas não criminais, com dados atualizados a agosto de 2020, a CGU, em conjunto com a AGU, assinou doze acordos de leniência – outros 22 acordos estão em andamento – com empresas investigadas pela prática dos atos lesivos previstos. Os valores a serem desembolsados pelas empresas envolvem pagamentos de multas, ressarcimento de danos e devolução de valores que tenham gerado enriquecimento ilícito. O retorno de recursos aos cofres públicos atingiu a expressiva marca de R\$13,67 bilhões.

No plano administrativo, segundo dados consolidados pela Controladoria-Geral da União (CGU), em 17 anos, já foram deflagradas 480 ações investigativas, sendo 62 apenas em 2020. A soma do prejuízo total apurado é de mais de R\$5,3 bilhões.¹⁵

13 As tipologias acima mencionadas podem ser observadas no *Casos e Casos Coletânea de Tipologias de LD/FTP, Edição Especial, Avaliação Nacional de Riscos 2021*, conforme a seguir: 2.4. Corrupção Estadual Associada à Fraude Fiscal por Meio de Empresas de Fachada; 2.6. Corrupção Municipal por meio de Licitação de Obras Públicas; 2.23. Evasão de divisas por meio de Sistema Financeiro Paralelo (dólar-cabo); 2.60. Recursos do Tráfico de Drogas remetidos ao Exterior por meio de Doleiros; 2.87. Lavagem de dinheiro por meio do Comércio Exterior envolvendo o pagamento de serviços, entre outras.

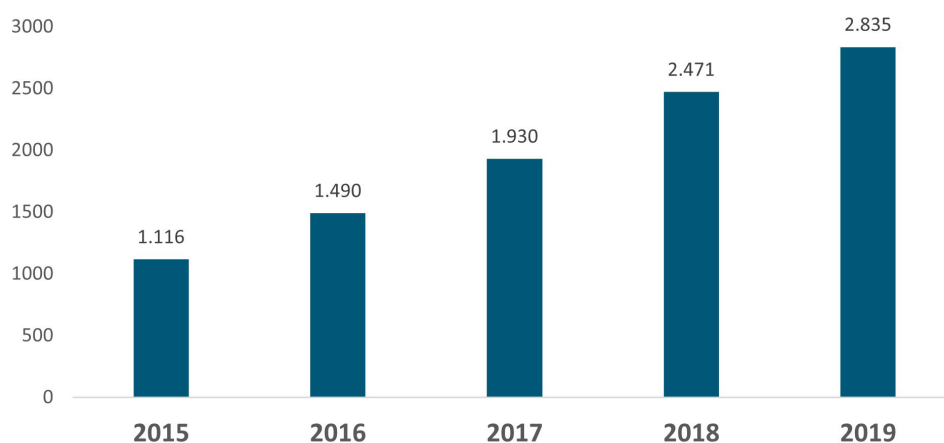
14 Cabe marcar que, além da AGU, o MPF é igualmente legitimado para a propositura de Ações de Improbidade.

15 A CGU disponibiliza mapa em que detalha as ações já realizadas nos municípios do Brasil por meio do link <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/operacoes-especiais>.

No âmbito do Poder Judiciário brasileiro, nos últimos cinco anos, tem-se igualmente priorizado e obtido resultados importantes na condenação de agentes públicos e privados por atividades vinculadas à corrupção.

De acordo com dados extraídos do sistema do CNJ, foram promulgadas, entre 2015 e 2019, 9.842 sentenças, sendo que 32,43% dessas foram condenatórias, 8,24% foram absolutórias, 20,07% foram com extinção da punibilidade e 10,64% foram com extinção da punibilidade por prescrição.

Gráfico 1 – Série histórica de sentenças promulgadas para crimes de corrupção



Fonte: CNJ

Em resumo, avaliada como a ameaça de maior grau de incidência, com abrangência em todas as esferas supranacionais e internacionais, e utilizando-se de estrutura muitas vezes complexa e de difícil detecção, a corrupção foi considerada a maior ameaça de LD do país, movimentando enormes somas de dinheiro.

3.2 Tráfico de drogas

O tráfico de drogas continua sendo um dos delitos antecedentes mais comuns para as atividades de LD no Brasil. Trata-se de um crime de alta incidência no país e é a principal causa de encarceramento.

O Brasil possui fronteira terrestre de aproximadamente 15.719km de extensão, com dez países, entre eles alguns dos principais produtores de cocaína do mundo. Segundo o *Relatório Mundial sobre Drogas de 2019*, produzido pelo Unodc, 70% das 34 áreas de cultivo de cocaína em 2017 correspondiam à Colômbia, 20% ao Peru e 10% à Bolívia, todos países fronteiriços com o Brasil. De acordo com o Documento, o Brasil e os países do Cone Sul continuam a ser utilizados como rota de transporte de drogas para a Europa.

Do mesmo modo, o *Relatório Mundial sobre Drogas de 2020* indicou que o uso de drogas em todo o mundo tem aumentado tanto em termos de números gerais quanto em termos de proporção da população mundial que usa drogas. Em 2009, os estimados 210 milhões de usuários representaram 4,8% da população global de 15 a 64 anos, em comparação com os estimados 269 milhões de usuários em 2018, ou 5,3% da população mundial.

Ademais, precisamente em virtude de grande parte da droga vendida no país, em especial maconha e cocaína, ser produzida no exterior, verifica-se alto volume de remessa e recebimento de valores entre os diversos países envolvidos.

Estudo da Fundação Oswaldo Cruz concluído em 2017 aponta que 10% da população brasileira faz ou já fez uso de drogas ilícitas, o que serve de indicativo do nível da ameaça no país, uma vez que

o mercado ilegal seria responsável por atender, portanto, mais de 20 milhões de pessoas. Por se tratar de atividade criminosa interestadual, em que a circulação e a distribuição perpassam todo o Brasil, esses números acabam se refletindo em todas as unidades da Federação, em maior ou menor escala.

Em linhas gerais, e com base no histórico recente de operações policiais relativas ao combate ao tráfico de drogas, corrobora-se a apreciação de que essa ameaça tem incidência nacional, sendo mais especializada em algumas regiões, a depender do modal de transporte adotado (aéreo, marítimo, rodoviário). De modo frequente, materializa-se por meio de estruturas complexas e organizadas (seja como crime antecedente, seja na lavagem de dinheiro subsequente), e gera para seus autores vultosos recursos financeiros, muitas vezes reinvestidos na estrutura e logística criminal.

No plano da formulação e aplicação de políticas públicas, o Decreto 9.761, de 11 de abril de 2019, aprovou a Política Nacional sobre Drogas, documento que traz as definições gerais e as diretrizes para o planejamento e ações dos órgãos e das entidades da administração pública federal, em especial a Secretaria Nacional de Cuidados e Prevenção às Drogas do Ministério da Cidadania e a Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas do Ministério da Justiça e Segurança Pública.

Em razão da capilaridade e da estrutura das organizações que se dedicam ao tráfico de drogas, formadas por diversos grupos paralelos com atividades específicas relacionadas com o contato com os fornecedores estrangeiros, a internalização e o transporte de drogas em território nacional, a distribuição no mercado consumidor e, posteriormente, a remessa para outros continentes e a lavagem dos valores, faz-se mister uma atuação dos órgãos repressivos com elevado grau de complexidade, com amplo uso da cooperação internacional, seja entre congêneres para troca de informações de inteligência, seja para a obtenção de provas, por meio da cooperação jurídica internacional.

O tráfico de drogas é o segundo crime mais informado para fundamentar os intercâmbios enviados ao Coaf (15% do total recebido), o quarto ilícito informado em comunicações de operações suspeitas (COS) e estava associado a 1.016 marcações na matriz de risco em comunicações analisadas. Nas comunicações em que o comunicante inseriu expressões associadas à suspeição de tráfico de drogas, o valor total movimentado foi de quase dois bilhões de reais no período de 2015 a 2019 (R\$1.934.120.902,46).

Tabela 4 – Comunicações recebidas com suspeitas de tráfico de drogas

Categoria	2015	2016	2017	2018	2019
Quantidade de comunicações	138	181	187	217	292
Valor das comunicações	246.157.069	202.075.813	191.776.945	481.244.993	812.866.081
Marcações na CGRP em análise de comunicações	286	211	224	187	123
Intercâmbios Recebidos (SEI-Cs)	449	486	807	1.088	1.351

Fonte: Coaf

Segundo análises realizadas pelos órgãos de investigação, as diversas fases da lavagem de dinheiro do tráfico de drogas apresentam diferentes níveis de sofisticação. A inserção inicial dos recursos provenientes do tráfico de drogas no sistema financeiro seria de detecção relativamente simples, com base em sinais de alerta (*red flags*) amplamente conhecidos. Nas análises realizadas, verificou-se a intensa utilização de empresas com evidentes características de serem de fachada, e o uso de transações em espécie,¹⁶ provenientes de diversas regiões do país, inclusive para a aquisição de bens.

¹⁶ As tipologias acima mencionadas podem ser observadas no Anexo *Casos e Casos Coletânea de Tipologias de LD/FTP, Edição Especial, Avaliação Nacional de Riscos 2021*, conforme a seguir: 2.24. Compra de Imóveis com Dinheiro em Espécie originado por Tráfico Internacional de Drogas por meio de Fraude Cambial; 2.54. Lavagem de Dinheiro do Tráfico de Drogas por meio de Loterias e Hotéis; 2.55. Fraude para Aquisição de Insumos para Produção de Drogas; 2.56. Lavagem de Dinheiro do Tráfico de Drogas via Movimentações Financeiras em Contas Bancárias de Estudantes; 2.57. Lavagem de Dinheiro do Tráfico de Drogas via Agências de Turismo; 2.59. Pagamento de Tráfico de Drogas por Remessas Expressas; 2.60. Recursos do Tráfico de Drogas remetidos ao Exterior por meio de Doleiros; 2.84. Lavagem de Dinheiro do tráfico de drogas por meio de moeda virtual; 2.85. Pagamento do tráfico de entorpecentes por meio da compra de ouro ilegal, entre outras.

A complexidade espelhada na nota atribuída a essa ameaça se deve especialmente à dificuldade de detecção dos beneficiários finais dos recursos associados ao tráfico de drogas. Em casos analisados, verificou-se a utilização crescente de redes de profissionais de lavagem de dinheiro e a remessa ilegal de recursos para o exterior.

Em relação ao tráfico de drogas praticado por facções criminosas, percebe-se a instituição de estrutura organizacional complexa, com divisão clara de tarefas entre os membros. Verificou-se ainda a associação entre diferentes facções criminosas de forma a alavancar a estrutura utilizada para a prática de ilícitos. Nos 1.351 intercâmbios recebidos pelo Coaf, as autoridades competentes (polícias judiciárias e Ministério Público) consultaram transações realizadas por uma grande quantidade de pessoas.

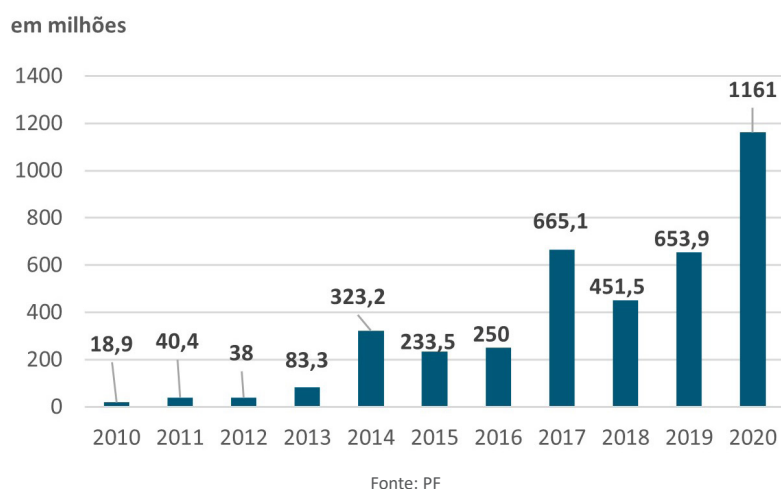
Segundo dados das polícias estaduais, as grandes organizações possuem alto nível de sofisticação para entrega da droga ao varejista, com a utilização de várias pessoas físicas e jurídicas para o cometimento do crime, seja na produção, no armazenamento e na distribuição da droga, seja na ocultação de bens e dinheiro proveniente do tráfico, que, por sua vez, também utiliza um complexo sistema de distribuição, até que possa ser entregue ao pequeno traficante.

Com exceção das drogas sintéticas, produzidas em grande medida no país, as demais drogas são trazidas predominantemente do exterior, o que demanda um complexo sistema de atuação de organizações criminosas transnacionais. A cooptação de agentes públicos responsáveis pela fiscalização, apuração e julgamento de crimes relacionados demonstra a alta capacidade operacional da atividade.

No âmbito de investigação federal, a PF, por meio de setor especializado, que é a Coordenação-Geral de Polícia de Repressão ao Tráfico de Drogas, Armas e Facções Criminosas (CGPRE/Dicor/PF), vem aperfeiçoando a metodologia de combate às grandes organizações e facções criminosas atuantes no país, buscando não apenas a apreensão de drogas, mas também, e principalmente, a descapitalização patrimonial, com expressivos resultados, inclusive em operações realizadas em conjunto com diferentes jurisdições.

Os resultados obtidos pela PF nos últimos anos reforçam a efetividade no desmantelamento desses grupos criminosos mediante apreensão, sequestro e bloqueio de bens oriundos do tráfico de drogas, com destaque para o recorde histórico obtido no ano de 2020, quando foi superada a marca de R\$1 bilhão em bens relacionados ao tráfico de drogas apreendidos.

Gráfico 2 – Bens relacionados ao tráfico de drogas apreendidos (em milhões de R\$)



A título de exemplo, apresentam-se dados relativos à apreensão de bens e valores, alguns inclusive com importante atuação via cooperação internacional para o bloqueio de bens em território estrangeiro, operações com amplo destaque na mídia nacional e internacional:

Tabela 5 – Patrimônio apreendido em operações de combate ao tráfico de drogas

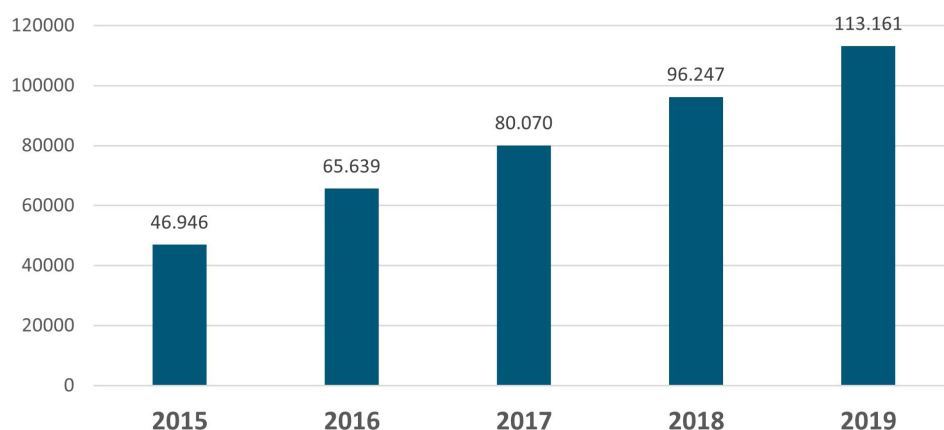
Operação	Patrimônio apreendido (em R\$)
Enterprise	453.900.000,00
Status	220.438.788,46
Rei do Crime	148.452.789,35
Além-Mar	76.220.000,00
Narcobroker	43.000.000,00
Pavo Real	38.311.704,41
Cavok	37.133.948,00
Antracnose Sinos	24.530.572,00

Fonte: PF

Verifica-se que, na série histórica de 2014 a 2020 (últimos sete anos), a média anual de bens/valores apreendidos no âmbito de investigações criminais que envolviam tais delitos foi superior a R\$500 milhões.

Em complemento à informação fornecida pelos órgãos de investigação, o CNJ aportou dados relativos às condenações por tráfico de drogas no país, segundo os quais, no âmbito do Poder Judiciário brasileiro, entre 2015 e 2019, foram proferidas 402.063 sentenças judiciais, sendo que 51,32% das decisões foram condenatórias.

Gráfico 3 – Série histórica de sentenças promulgadas em relação aos crimes de tráfico de drogas



Fonte: CNJ

Da análise das informações prestadas pelos diferentes órgãos participantes, confirma-se que a conduta delitiva é praticada em todo o território nacional, abrangendo todos os entes federativos, com a presença de vínculos internacionais com grandes organizações criminosas de outros países. Foi observado, ademais, que os recursos financeiros obtidos com o tráfico são remetidos ao exterior para aquisição de armas e outros entorpecentes não produzidos em território nacional.

Segundo dados do DRCI, em relação à cooperação jurídica internacional e delitos trabalhados em conjunto com outras jurisdições, os casos envolvendo o tráfico de drogas se encontram entre os mais relevantes em número e complexidade. Somente entre 2016 e 2020 foram realizados 527 pedidos de cooperação jurídica internacional a outras jurisdições e recebidas, no mesmo período, 198 solicitações de assistência legal mútua, vinculadas exclusivamente ao narcotráfico.

3.3 Facção Primeiro Comando da Capital

O Primeiro Comando da Capital (PCC) é uma facção criminosa que atua de forma ostensiva e organizada no estado de São Paulo há mais de duas décadas. Trata-se da maior organização criminosa do país, com mais de 70 mil membros filiados e atuação transnacional, estando presente em pelo menos sete países, entre os quais Argentina, Paraguai e Uruguai. Estima-se que o PCC movimente cerca de US\$200 milhões por ano.

Suas atividades envolvem o tráfico de grandes quantidades de mercadorias ilícitas, em especial drogas – possivelmente a principal facção criminosa organizada para a exploração ilícita do tráfico de drogas no Brasil – e armas, e possuem conhecidas conexões com organizações criminosas internacionais, especialmente no Paraguai e na Bolívia.

O intenso domínio exercido por essa facção sobre os territórios em que se estabelece cria condições facilitadas para a exploração de outras atividades, em especial de cunho comercial, legitimando-se pelo uso da força e pela duradoura ocupação do território. Constitui preocupação atual das forças de segurança as ações do PCC para a consolidação de rotas de tráfico de drogas e de armas, especialmente pela utilização da fronteira Centro-Sul do Brasil e pela tentativa de domínio de portos, o que ampliaria a escala do transporte ilícito de mercadorias.

O grupo criminoso em questão tem exercido crescente influência sobre as unidades carcerárias. Os presídios têm sido referidos constantemente como *home offices* do crime. Algumas ações estatais têm logrado alcançar os fluxos de recursos financeiros do PCC, mas sem relevante abalo a suas estruturas, fato que, em grande medida, tem permitido a continuidade de suas operações.

Embora as lideranças da facção criminosa se encontrem identificadas pelas autoridades públicas e a ocupação de territórios se faça de forma perceptível, persiste o desafio para que as autoridades incumbidas da repressão ao tráfico de drogas e de armas consigam neutralizar a principal facção criminosa do país, muito porque suas estruturas se encontram rigidamente estabelecidas, sendo capazes de suportar o impacto da prisão de lideranças e de outros membros (elevado grau de substituição), assim como pelas resistências aos confrontos armados com o poder público e com outros grupos criminosos.

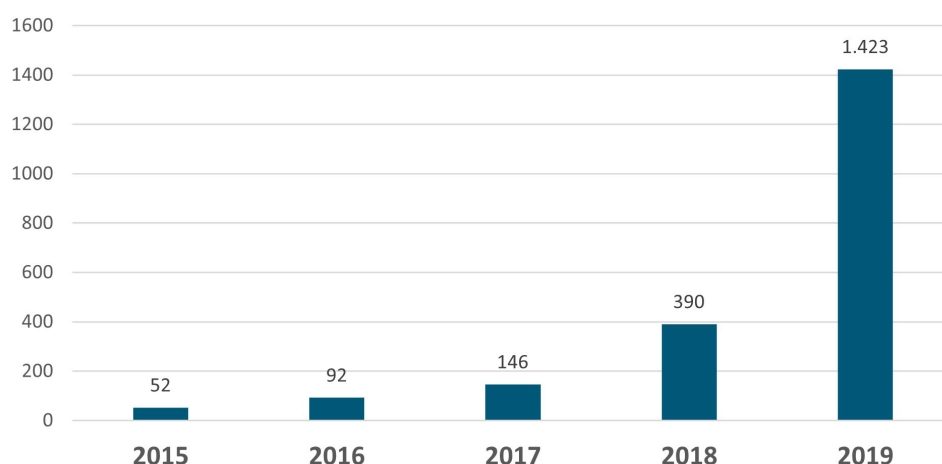
No ano de 2018, foram deflagradas duas operações policiais que lograram êxito em apreender/sequestrar R\$726.386,00 do PCC. Já em 2019, foram realizadas oito operações policiais com apreensão/sequestro de bens e valores no montante de R\$2.893.000,00. A complexidade da estrutura, em constante mutação, a pluralidade de crimes cometidos em nome da facção, bem como a pulverização dos membros da organização criminosa em todo o território nacional e no exterior, avultam as dificuldades relacionadas à apuração e à punição dos crimes.

É notória a crescente sofisticação dos métodos utilizados para a LD, inclusive com o uso de ativos virtuais e ouro, além da participação de redes de profissionais em lavagem de dinheiro e de outras tipologias já mencionadas para a ameaça relacionada ao tráfico de drogas.

O Coaf recebeu 7.206 intercâmbios de informação referentes a facções criminosas, entre elas o PCC. De modo geral, os integrantes da facção auferem valores que apresentam dimensão reduzida, geralmente suficientes apenas para a satisfação de necessidades individuais e familiares e para a aquisição de bens de consumo determinados. Por outro lado, os integrantes da facção que ocupam posições mais elevadas auferem quantias significantes, havendo indícios de que alguns deles mantêm recursos no exterior.

Do ponto de vista estatístico, revela-se relativa complexidade na obtenção de dados de condenações especificamente em relação ao PCC, dada a inexistência de tabela específica, e sua grande atômica no território nacional. Não obstante, dado que o PCC tem no tráfico de drogas sua principal fonte de renda, parcela importante das condenações de narcotráfico se refere a membros vinculados a essa organização criminosa. Ademais, o CNJ logrou dados específicos sobre as condenações relativas a organizações criminais:

Gráfico 4 – Série histórica de sentenças promulgadas em relação a organizações criminosas



Fonte: CNJ

Em suma, o combate a essa estrutura extremamente difusa e dinâmica se configura um dos maiores desafios à segurança pública do Brasil e de seus países vizinhos.

3.4 Crimes financeiros

Trata-se de crimes materializados por meio de estruturas complexas e organizadas, seja como crime antecedente, seja na LD consequente, com incidência em todo o país.

Embora diversos delitos possam ser enquadrados no termo crime contra o sistema financeiro nacional, destacam-se aqueles relacionados às operações ilegais conduzidas no mercado de câmbio, à evasão de divisas e às operações realizadas no mercado marginal.

Em análise de tipologias realizada pelo Coaf, constatou-se que 3.921 comunicações traziam elementos da tipologia “dólar-cabo” e 7.767 de tipologias associadas a operações de câmbio de comércio exterior. Tal indicador confirma a atuação irregular no mercado de câmbio pelos chamados “doleiros” ou “operadores financeiros” como uma das principais vertentes dos crimes financeiros, por meio do chamado “dólar-cabo”.¹⁷ A seguir, dados de comunicações e intercâmbios que mencionaram expressamente crimes contra o sistema financeiro nacional.

Tabela 6 – Comunicações relacionadas à tipologia “dólar-cabo”

Categoria	2015	2016	2017	2018	2019
Quantidade de comunicações	116	85	123	133	110
Valor envolvido nas comunicações	491.594.529	401.571.025	496.942.231	473.369.220	637.806.413
Marcações na CGRP em análise de comunicações	287	156	121	77	76
Intercâmbios Recebidos (SEI-Cs)	113	96	186	281	120

Fonte: Coaf

Na modalidade “dólar-cabo”, com funcionamento semelhante a um *hawala*, o doleiro no Brasil recebe recursos no país em qualquer moeda, geralmente em moeda local (reais), disponibilizando o valor equivalente em moeda estrangeira, no exterior, sem intermediação pelo sistema financeiro formal, ou seja, sem uma operação de câmbio em uma instituição autorizada. Da mesma forma que

¹⁷ Tipologias relacionadas ao dólar-cabo podem ser encontradas no Anexo *Casos e Casos Coletânea de Tipologias de LD/FTP, Edição Especial, Avaliação Nacional de Riscos 2021*, conforme a seguir: 2.68. Sistema de dólar-cabo utilizando o comércio transfronteiriço, entre outras.

aquela verificada na transferência de recursos para o exterior, o dólar-cabo também é operado para o ingresso de recursos no país.

Nesse aspecto, além do crime de evasão de divisas,¹⁸ tais operações apresentam características de crime acessório para o agravamento e aumento da complexidade das operações ilegais, uma vez que as redes de criminosos que se utilizam do “dólar-cabo” prestam serviços de lavagem de dinheiro para praticamente todas as demais organizações criminosas dedicadas a crimes diversos.

Outra tipologia que se destaca entre as modalidades de crime financeiro ocorre por meio do pagamento de importações fictícias,¹⁹ por meio das quais a remessa de valores ao exterior é efetuada por intermédio de uma instituição financeira autorizada pelo Banco Central a operar no mercado de câmbio. A propósito, em relação a essa tipologia, entre 2015 e 2019 o Banco Central instaurou 78 processos administrativos sancionadores, sendo 13 contra instituições financeiras e 65 contra pessoas jurídicas não financeiras (supostos importadores), e decretou a liquidação extrajudicial de oito instituições financeiras.

A complexidade alcançada na prática dos crimes financeiros pode ser mensurada pela quantidade de atores que podem vir a ser envolvidos no processo (empresários importadores, interpostas pessoas, funcionários de instituições financeiras, doleiros, exportadores no exterior, servidores públicos, empresas de consultoria, escritórios de advocacia, escritórios de contabilidade, entre outros).

Verificou-se ainda a crescente sofisticação das técnicas clássicas de lavagem de dinheiro por meio do comércio exterior,²⁰ mediante o uso massivo de interpostas pessoas físicas ou de pessoas jurídicas de fachada, caracterizadas pela ausência da capacidade financeira ou de um histórico de transações de comércio exterior, com grau de sofisticação cada vez maior, de forma a burlar os procedimentos e controles de PLD/FT das instituições financeiras. Observou-se ainda a utilização crescente de ativos virtuais e novas tecnologias por essas redes de profissionais de LD.

Nesse sentido, as crescentes dificuldades na utilização do sistema financeiro para a remessa ou o ingresso de recursos ilícitos para e do exterior, materializadas pelos controles mais rígidos e sofisticados das instituições financeiras, têm o potencial de fortalecer outras tipologias como o tradicional dólar-cabo ou, ainda, o transporte de dinheiro em espécie por meio das fronteiras com países vizinhos. Destaca-se o significativo fluxo de reais por meio da fronteira com o Paraguai, oriundo do comércio em *Ciudad del Este*, mas que pode ser utilizado para ocultar o trânsito de recursos oriundos do contrabando ou do tráfico de drogas e de armas.

Segundo dados da Polícia Federal, na série que comporta 2015-2020, foram relatados 8.102 casos para investigar crimes financeiros, dos quais 534 foram abertos concomitantemente com uma investigação de lavagem de dinheiro paralela. A média do total de casos relatados na série histórica para apurar apenas crimes financeiros é de 1.350 casos por ano, o que demonstra sua relevância no cenário delitivo nacional. No período da série histórica, a PF apreendeu, nos casos de investigações de crimes financeiros, um total de R\$17.486.929.094,92 em bens.

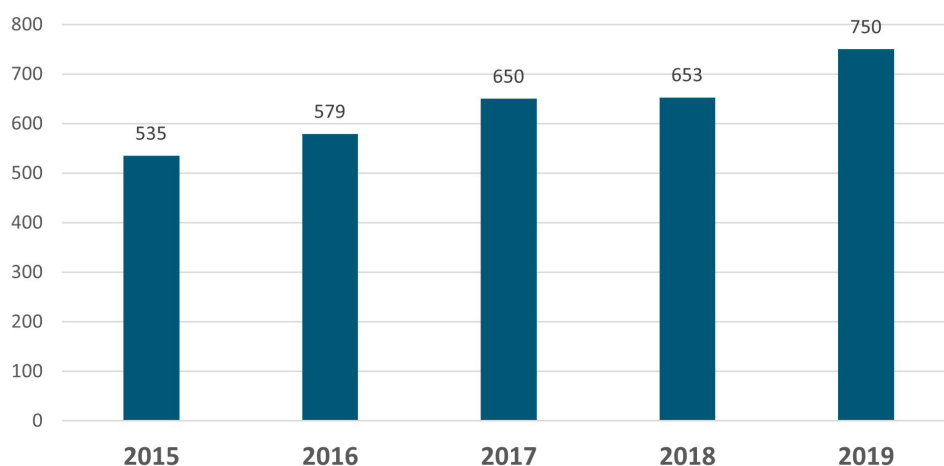
O CNJ aportou dados relativos às sentenças promulgadas dos crimes contra o sistema financeiro nacional no país, conforme o gráfico a seguir:

18 Tipologias relacionadas à evasão de divisas podem ser encontradas no Anexo *Casos e Casos Coletânea de Tipologias de LD/FTP, Edição Especial*, conforme a seguir: 2.23. Evasão de divisas por meio de Sistema Financeiro Paralelo (dólar-cabo); 2.40. Evasão de Divisas por meio de Corretoras; 2.41. Evasão de Divisas por meio de Empresas de Fachada e Empresas Reais.

19 Tipologias relacionadas a importações fictícias podem ser encontradas no Anexo: *Casos e Casos Coletânea de Tipologias de LD/FTP, Edição Especial*, conforme a seguir 2.2. Lavagem de Dinheiro de Corrupção Passiva por meio de Importações Fictícias; 2.22. Remessa ao Exterior por meio de Importações Fictícias, entre outras.

20 Tipologias relacionadas a comércio exterior podem ser encontradas no Anexo *Casos e Casos Coletânea de Tipologias de LD/FTP, Edição Especial, Avaliação Nacional de Riscos 2021*, conforme a seguir: 2.87. Lavagem de dinheiro por meio do Comércio Exterior envolvendo o pagamento de serviços.

Tabela 7 – Série histórica de sentenças promulgadas em relação a crimes financeiros



Fonte: CNJ

3.5 Sonegação fiscal

Estimativas recentes da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) demonstram que as perdas associadas ao não recolhimento do imposto de renda e de impostos indiretos, na América Latina, atingiram 6,3% do PIB, em 2017,²¹ valor equivalente a US\$335 bilhões.²² Por sua vez, os fluxos ilícitos decorrentes da manipulação do comércio internacional de mercadorias atingiram US\$85 bilhões em 2016, ou seja, 1,5% do PIB regional.

Os crimes fiscais ameaçam os interesses políticos, estratégicos e econômicos dos países. Eles prejudicam a confiança das pessoas na administração do Estado, sua disposição para pagar impostos e gerar as receitas necessárias ao desenvolvimento sustentável dos países.

O Brasil, conforme previamente apresentado, é um país de dimensões continentais, que adota a forma federativa de Estado e possui importantes desigualdades econômicas regionais. Tais condições influem para a alta complexidade do sistema tributário nacional, que, ao mesmo tempo, tem um componente arrecadatório, mas também de incentivo ao desenvolvimento econômico de certas atividades e regiões. A diversidade das bases de cálculos dos variados tributos e a ausência de harmonização das regras tributárias para as esferas federal, estadual e municipal levaram ao estabelecimento de intrincados procedimentos de declarações e compensações tributárias.

São diversas instâncias fiscais, com um número significativo de normas a serem observadas, e necessidade de troca de informações entre essas instâncias fiscais, por conta dos mecanismos de compensação tributárias decorrentes de regras de origem/destino da produção/consumo/propriedade. Toda essa complexidade é aproveitada por criminosos para a prática de sonegação fiscal, gerando proveitos indevidos para os agentes criminosos e grande prejuízo aos cofres públicos.

A ameaça da sonegação fiscal tem incidência em todo o território do país e ocorre nas esferas municipal, estadual, distrital e federal, nos mais diversos níveis. A sonegação fiscal é um problema que envolve empresas de todos os portes, das pequenas às multinacionais. Estudo do Instituto

²¹ Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), Panorama Fiscal da América Latina e do Caribe, 2019 (LC / PUB.2019 / 8-P), Santiago (2019), p. 8.

²² As estimativas são baseadas em estudos nacionais sobre o não cumprimento do imposto de renda e do imposto sobre o valor agregado ou equivalente (IPI, ICMS). Os números são uma média ponderada com base no PIB a preços atuais expressos em dólares americanos. Os países incluídos na análise do imposto de renda são Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, República Dominicana, Equador, El Salvador, Guatemala, México, Panamá, Peru e Uruguai. Para o IVA ou equivalente, os países tratados foram Argentina, Bolívia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, República Dominicana, Equador, El Salvador, Guatemala, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru e Uruguai.

Brasileiro de Planejamento Tributário (IBPT), *Sonegação Fiscal das Empresas Brasileiras*, de 2019, apontou que os indícios de sonegação estão presentes em 49% das empresas de pequeno porte, 33% das empresas de médio porte e 18% das grandes empresas. Ainda, de acordo com o IBPT, em 2018 estima-se em R\$390 bilhões a sonegação de impostos pelas empresas no Brasil.

Na análise de casos de sonegação, também foram detectados diferentes níveis de sofisticação, que passam pela simples movimentação de recursos de empresas em conta de pessoas naturais até a utilização de arranjos societários complexos, inclusive com partes em jurisdições com tributação favorecida, ou a participação de redes de profissionais em criação de sociedades mercantis (sob registro no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas – CNPJs), para a emissão de notas fiscais falsas. Em relação à capacidade, foram identificados casos em que houve a participação de estruturas e/ou profissionais sediados no exterior, dificultando a compreensão de toda a estrutura da organização criminosa.²³

Os mecanismos mais comumente encontrados são o não repasse ao fisco de tributos descontados dos empregados, seguido de declaração de número de funcionários menor do que deveria constar para reduzir o pagamento de tributos, da interposição fraudulenta de pessoa na importação, da fragmentação de uma mesma atividade empresária em empresas formalmente distintas e, por fim, da continuação de uma mesma atividade empresária por sucessão de empresas formalmente distintas. O uso de interpostas pessoas na composição societária é frequente, assim como o envolvimento de profissionais que fornecem a assessoria técnica necessária para a prática de diversas destas fraudes.

Com base em levantamentos encaminhados pela PF, desde o ano de 2014 até outubro de 2020, foi possível obter os seguintes números de valores apreendidos/bloqueados em operações que envolviam crimes de sonegação fiscal e demais crimes fazendários:

Tabela 8 – Valores apreendidos em operações contra sonegação fiscal

Ano	Valores apreendidos
2014	30.000.000
2015	125.000.000
2016	205.000.000
2017	370.000.000
2018	1.908.000.000
2019	4.800.000.000
out/2020	789.000.000

Fonte: PF

Como exemplo de detecção dessa ameaça, tem-se a Operação Grandes Rios que investigou a exploração, em nome de “laranjas”, de fábricas de cigarros que geram um grande passivo tributário (em impostos nunca pagos à Receita) e ainda lucro, convertido em bens e valores acumulados no Brasil e no exterior por meio de procedimentos de lavagem de dinheiro, deflagrada no estado de São Paulo, no estado do Rio de Janeiro, em Pernambuco, no Rio Grande do Norte e no Rio Grande do Sul. Estima-se que a fraude era da ordem de R\$2 bilhões em crédito tributário e mais R\$1,5 bilhão em sonegação fiscal.

Outro exemplo no mesmo sentido foi a Operação Saldo Negativo, que investigou uma empresa com sede em Florianópolis-SC que se apresentava a devedores de tributos como detentora de

²³ Tipologias relacionadas a sonegação fiscal podem ser encontradas no Anexo *Casos e Casos Coletânea de Tipologias de LD/FTP, Edição Especial, Avaliação Nacional de Riscos 2021*, conforme a seguir: 2.50. Sonegação Fiscal no Comércio Ilegal de Carvão Vegetal; 2.51. Saques em espécie no final de ano para Ocultação de Patrimônio para Sonegação Fiscal; 2.69. Sonegação Fiscal na Indústria de Bebidas; Indícios de Evasão Fiscal/ Sonegação por meio da utilização de conta titulada pelos sócios, procuradores ou terceiros.

supostos créditos perante a União, que, na verdade, não existiam. Os clientes eram levados a crer que suas dívidas com o Fisco seriam quitadas com esses créditos adquiridos, sendo convencidos pela empresa de que se tratava de negócio jurídico lícito. Os membros da organização criminosa passavam a ocupar a posição da Receita Federal no recebimento direto dos créditos tributários, mas não recolhiam os tributos devidos ou pagavam valores irrisórios à Receita. Tal operação foi deflagrada no estado de São Paulo, no Distrito Federal, no Paraná e em Santa Catarina.

Crimes tributários são o terceiro maior tipo de ilícito a fundamentar os intercâmbios enviados ao Coaf (2.306),²⁴ representando 8% do total. É o segundo ilícito mais informado em comunicações de operações suspeitas, de acordo com o glossário construído pelo Coaf. Foram identificadas 1.734 marcações de fatores de risco associados a Crimes Tributários na análise de comunicações. As comunicações que apresentaram indícios de crime tributário tiveram valor associado de quase R\$9 bilhões entre 2015 e 2019, representando o segundo maior valor entre os ilícitos analisados.

Tabela 9 – Comunicações recebidas relacionadas a crimes tributários

Categoria	2015	2016	2017	2018	2019
Quantidade de comunicações	1.099	1.598	909	769	1.461
Valor das comunicações	742.088.231	1.533.811.822	1.605.944.995	1.570.038.453	3.543.388.904
Marcações na CGRP em análise de comunicações	292	266	293	237	646
Intercâmbios Recebidos (SEI-Cs)	359	259	412	550	726

Fonte: Coaf

Os proveitos financeiros dessa ameaça são altos. Tributos sonegados em todos os níveis federativos causam prejuízos bilionários ao país, impedindo o desenvolvimento de políticas públicas. A complexidade do sistema tributário brasileiro e a dimensão continental e federativa do país são identificadas como fatores que dificultam a responsabilização penal para esse crime.

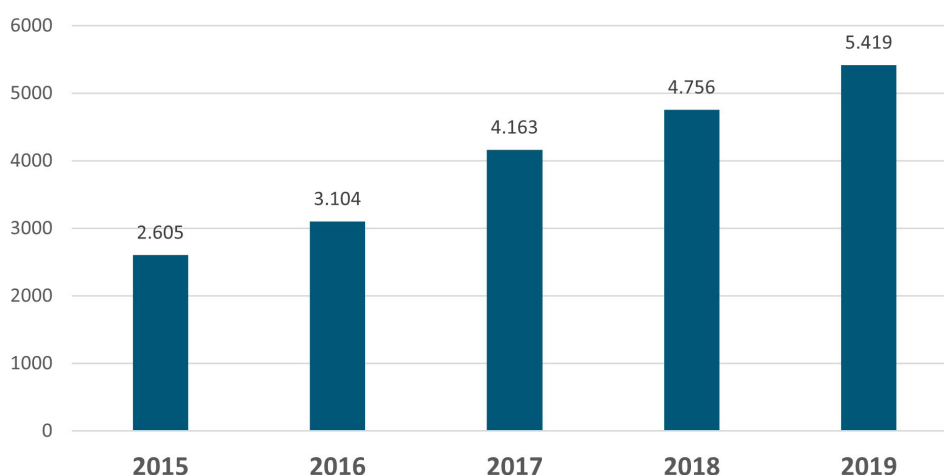
Segundo a apreciação do CNJ, a ameaça possui alta dificuldade de detecção. O expressivo número de tributos, cada um com seu fato gerador, com diferentes entes responsáveis, aliado ao complexo normativo tributário existente no país, incrementa a dificuldade de detecção desse crime.

Além disso, como observa o Ministério Público Federal, a persecução penal de crimes tributários depende de conhecimentos técnicos de diferentes atores em diferentes órgãos. A autoridade de fiscalização tributária é, em regra, a primeira a ter condições de detectar a sonegação fiscal. Não obstante, as agências tributárias possuem, por atribuição legal, um olhar mais focado na arrecadação tributária que na persecução criminal.

No âmbito dos processos judiciais, o Poder Judiciário brasileiro proferiu, entre 2015 e 2019, 20.047 sentenças, sendo que 26,85% destas foram condenatórias, como mostra o gráfico a seguir:

²⁴ Nos números apresentados pelo Coaf estão somados os dados dos crimes de sonegação fiscal e contrabando/descaminho, uma vez que são tratados sob a temática genérica de “Crimes contra a Ordem Tributária”.

Gráfico 5 – Série histórica de sentenças promulgadas em crimes contra a ordem tributária



Fonte: CNJ

3.6 Facção Comando Vermelho

O Comando Vermelho (CV) atua de forma ostensiva e organizada no estado do Rio de Janeiro há mais de três décadas, embora seu alcance se estenda também a outros estados e regiões do Brasil. Em grande parte, as lideranças da facção criminosa se encontram identificadas pelas autoridades públicas, e a ocupação de territórios se dá de forma perceptível.

No entanto, a clareza na identificação dos diversos aspectos da atividade criminosa desenvolvida por esse grupo não minimiza os desafios para uma atuação das autoridades incumbidas da repressão ao tráfico de drogas e de armas. Isso porque as estruturas dessa facção criminosa se encontram rigidamente estabelecidas, sendo capazes de suportar, entre outros, o impacto da prisão de lideranças e de outros membros, assim como de confrontos armados com o poder público e com outros grupos criminosos.

As atividades da facção criminosa movimentam elevados valores e envolvem o tráfico de grandes quantidades de mercadorias ilícitas, em especial drogas e armas. A identificação das vias utilizadas para a circulação de todos esses recursos e itens representa um dos principais desafios para a eficiente atuação repressiva às atividades ilícitas. São conhecidas conexões do CV com organizações criminosas internacionais, indicando que a movimentação de recursos ultrapassa os limites da jurisdição brasileira. As vias de movimentação e dispersão dos recursos, assim como as rotas físicas utilizadas para o transporte ilegal de drogas e armas apresentam enorme capacidade adaptativa, que tem conduzido ao baixo impacto das atividades de repressão sobre as estruturas organizacionais do CV.

A capacidade de substituição de membros e a alteração de rotinas de atuação (modificação de rotas e métodos) dificultam sobremaneira as ações de controle. O intenso domínio exercido por essa facção sobre os territórios em que se estabelece cria condições facilitadas para a exploração de outras atividades, em especial de cunho comercial. Não raramente, o domínio alcança projeção suficiente para permitir que esses grupos criminosos exerçam atividades de outras naturezas, com destaque para a solução de conflitos, em manifesta usurpação da função jurisdicional do Estado.

A aderência do CV a territórios por longos períodos tem ensejado o estabelecimento de complexa relação com os grupos sociais que ocupam esses espaços, com ramificações econômicas, interpessoais e culturais, de forma ampla. Seja no que diz respeito à face mais ostensiva das atividades ilícitas desse grupo, seja com relação àquelas que se desenvolvem de modo oculto, a

cooptação de agentes públicos representa grande desafio para a identificação formal das ilicitudes cometidas pelo grupo pelos órgãos incumbidos de combatê-los.

Os métodos escolhidos para o combate a esses grupos criminosos têm resultado, na maioria das vezes, na formação de casos criminais de baixa relevância (delitos de baixo e médio potencial ofensivo), os quais não refletem a gravidade das ações ilícitas efetivamente praticadas.

A diversificação das tarefas desenvolvidas pelos atores individuais se mostra evidente e se encontra associada à ramificação das atividades desenvolvidas pelo CV. O grupo criminoso apresenta complexa rede de relacionamento, com outros atores da criminalidade organizada, assim como com alguns agentes públicos. A organização criminosa também apresenta braços que se estendem ao exterior e mantém ainda relações com outros grupos organizados estrangeiros, essenciais para a manutenção de suas redes de abastecimento de armas e drogas.

É notável, no entanto, que os valores recebidos pela maior parte dos membros desse grupo se mostram suficientes apenas para a satisfação de necessidades individuais e familiares e para a aquisição de bens de consumo determinados, alguns dos quais dotados de elevado valor simbólico no meio social em que ocupam (roupas e calçados de marcas, joias).

No ambiente carcerário, a contrapartida pelo aliciamento pode se limitar à proteção. Por outro lado, os integrantes da facção que ocupam posições mais elevadas auferem quantias elevadas, havendo indícios de que alguns deles mantêm recursos no exterior.

Os riscos decorrentes da adesão a esse grupo criminoso dependem do espaço ocupado por cada integrante na hierarquia do grupo. Aqueles integrantes que ocupam posições mais extremas da cadeia se encontram expostos a riscos elevados, tomando parte em confrontos armados com forças policiais e/ou com outros grupos criminosos, sujeitando-se, assim, a riscos que variam desde a prisão até a morte. Os líderes do grupo, em geral, desfrutam de maior proteção para si e para seus familiares, encontrando-se, assim, habitualmente submetidos a menores riscos. Por outro lado, figuram, não raro, como alvos de ações por parte de órgãos estatais, bem como, eventualmente, por parte de grupos rivais.

A exemplo dos dados apresentados em relação ao PCC, resulta complexa a apresentação de dados estatísticos especificamente em relação ao CV. Não obstante, considerando que este tem no tráfico de drogas sua principal atividade, parcela importante das condenações de narcotráfico, especialmente nas regiões geográficas de maior incidência, refere-se a membros vinculados a essa organização criminosa.

3.7 Extração ilegal de recursos naturais e minerais

O Gafi, em relatório sobre a determinação das vulnerabilidades associadas ao ouro e a LD/FT, ressaltou a existência de duas características intrínsecas do ouro e de seu mercado que o tornam atraente para grupos criminosos. O primeiro é a natureza e o tamanho do próprio mercado, que depende, em grande parte, do dinheiro como método de troca, o que faz com que a rastreabilidade das transações seja dificultada. O segundo é o anonimato gerado a partir da propriedade do ouro, que torna muito difícil determinar sua origem. Esses fatores tornam o ouro muito atraente para organizações criminosas, seja escondendo, transferindo ou investindo sua renda ilícita.²⁵

Segundo estudo do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC), a extração de recursos naturais na América Latina apresenta vínculos com tráfico de drogas, já que este atua como fator decisivo nos números do desmatamento. Isso é resultado também da construção de infraestrutura como pistas clandestinas de pouso de aviões e estradas ou rotas ilegais.²⁶

25 GAFI, *Money laundering and terrorist financing and vulnerabilities associated with gold*, (2015), p. 6.

26 UNODC, *Resumen ejecutivo del Informe Mundial sobre las Drogas* (2016), p. 22.

Segundo estimativas da Interpol e do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente,²⁷ na América do Sul, muitas áreas de mineração ilegal são controladas por organizações de pequeno e médio porte, que se especializam mais nesse tipo de extração e nas atividades que tendem a acompanhá-lo, como a extorsão e prostituição. A atividade inclui quem extrai os minérios de forma artesanal, sem uso de maquinários e utilizando tecnologias precárias, e sem estar sob regulamentação do Estado, em condição informal. De pequeno a grande porte, a mineração ilegal está envolvida na extração de minerais em áreas proibidas – não apenas ouro, mas outros minerais abundantes na região.

Em comparação com outras atividades ilícitas, como produção e contrabando de drogas, a exploração e o contrabando ilícitos de ouro são mais fáceis de se integrar na economia legal. Essa é uma característica atraente para as redes criminosas e para esses grupos que tendem a explorar ilegalmente recursos minerais.²⁸

Destaca-se que essa atividade ilegal costuma vir associada a diversas outras, além da lavagem de dinheiro: corrupção, evasão de divisas, evasão fiscal, invasão de terras públicas, formação de quadrilhas. Avaliando a cadeia de atividades necessária para a realização da extração ilegal de recursos naturais, encontramos diversos outros crimes associados.

O ouro é um ativo de difícil controle (produção e comercialização) na mineração artesanal e de garimpo, devido ao seu pequeno volume e seu alto valor agregado. Além disso, o ouro é um ativo estável, de fácil liquidez, anônimo e de fácil troca, o que facilita a sua legalização posterior.

Segundo estimativas da Agência Nacional de Mineração (ANM), a produção ilegal de ouro envolve quantidades da ordem de 15 a 20 toneladas de ouro por ano, com valor estimado da ordem de R\$5,5 bilhões.²⁹

Quanto a gemas e pedras preciosas, não existem estatísticas robustas, mas envolvem elevados valores devido à vocação geológica e variedade associada à qualidade dos minerais obtidos em várias partes do território nacional. Em um exercício de estimativas de valores, a ANM calcula a mineração ilegal de pedras preciosas entre 500 milhões e dois bilhões de reais por ano. O Brasil produz gemas únicas no mundo, como o Topázio Imperial (na região de Ouro Preto-MG) e a Turmalina Paraíba. Destacam-se ainda as esmeraldas, as águas-marinhas e as alexandritas de alto valor de mercado.

Ainda segundo a ANM, a atividade de extração de agregados e argilas, além da produção ilegal, tem um nível de produção que é subnotificado ou subprecificado para evitar tributação. A produção ilegal tende a se elevar em regiões remotas e distantes da fiscalização. Os dados setoriais relativos à produção desses bens minerais são bastante superiores aos dados oficiais. Essa atividade ilegal gera expressivo fluxo financeiro quanto contabilizado no total arrecadado.³⁰

O principal atrativo é, sem dúvida, o alto potencial de ganho com a atividade. Ainda que se encontrem operações sofisticadas de extração que demandam investimento em equipamentos e mão de obra – evidenciando, nesses casos, o investimento por parte de pessoas ou grupos de maior capacidade econômica –, a atividade extrativista ainda é exercida, em muitos casos, de maneira artesanal, por meio de mão de obra barata e com técnicas de baixo custo.

Além dos prejuízos ao erário, dado que recursos minerais são bens da União cuja extração necessita de autorização expressa, há também o dano ambiental causado pela exploração ilegal de recursos naturais, cujo impacto é alto e se acumula ao longo do tempo.

27 UNEP; INTERPOL. *Relatório preparado pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente*. 2016. p. 17.

28 Global Financial Integrity. *Siguiendo el dinero, flujos financieros vinculados a minería de oro artesanal en pequeña escala*. 2017. p. 31.

29 Considerando um valor estimado de R\$297 por grama de ouro puro. Data base de 29 de abril de 2020.

30 Para mais informações sobre a dimensão do mercado, ver <http://revistaminerao.com.br/2016/12/22/extracao-ilegal-de-areia-no-brasil/> e <http://www.accamtas.com.br/p/a-areia-e-um-dos-maisimportantes.html>.

Apesar de se observar grande concentração na região Norte do país, a ameaça alcança todo o território nacional de maneira significativa, inclusive pela grande diversidade de recursos naturais e minerais disponíveis. Também se observa uma grande atividade em áreas de Unidades de Conservação Ambiental ou Reservas Indígenas. Os destinos dos produtos dessas atividades são a região Sudeste do país e, posteriormente, o mercado externo.

A grande extensão territorial em áreas pouco povoadas dificulta o trabalho de fiscalização e facilita o trabalho dos criminosos. Ademais, algumas tipologias apontam para atividades complexas, com a atuação de agentes públicos corruptos, dificultando o monitoramento, a detecção dos delitos e a persecução dessas atividades ilegais.³¹

Segundo o Coaf, trata-se de ilícito cuja detecção tem se ampliado gradativamente. A lavagem de dinheiro de proveitos desse crime tem utilizado métodos associados à movimentação de recursos em espécie e à utilização de empresas com características de serem de fachada. Também se verifica a utilização do ouro garimpado como moeda para aquisição de mercadorias e outros insumos para o próprio garimpo, como combustível para o maquinário.

Mais recentemente, identificou-se a associação desse ilícito com outros crimes, como o tráfico de drogas. Ademais, em relação a pedras preciosas, foi detectada tipologia de remessa de recursos ao exterior por meio de sistemas informais de compensação ao estilo dólar-cabo. O aumento gradativo das análises realizadas pelo Coaf em relação a esse ilícito está demonstrado a seguir:

Tabela 10 – Comunicações recebidas relacionadas à extração ilegal de recursos naturais e minerais

Categoria	2015	2016	2017	2018	2019
Quantidade de comunicações	46	50	49	81	125
Valor das comunicações	35.384.146	77.292.551	242.924.422	365.743.919	530.243.831
Marcações na CGRP em análise de comunicações ³²	19	28	37	8	24
Intercâmbios Recebidos (SEI-Cs)	38	46	50	72	49

Fonte: Coaf

No plano de investigação e persecução, as estatísticas demonstram aumento das operações de combate ao delito nos últimos anos.³³ O documento intitulado *Mineração ilegal de ouro na Amazônia*, produzido pelo MPF, determina que a frouxidão dos controles sobre extração e circulação de ouro e sobre as pessoas físicas e jurídicas que atuam nesse mercado permite a evasão de divisas, a lavagem de ativos proveniente de atividades criminosas e a circulação, nacional e internacionalmente, de mercadorias – notadamente joias – vinculadas a ilícitos financeiros, ambientais e socioambientais.³⁴

31 Tipologias relacionadas a extração ilegal de recursos naturais e minerais podem ser encontradas no Anexo: *Casos e Casos Colateral de Tipologias de LD/FTP, Edição Especial, Avaliação Nacional de Riscos 2021*, conforme a seguir: 2.45. Lavagem de Dinheiro proveniente da Extração e Comércio Ilegais de Metais Preciosos; 2.85. Pagamento do tráfico de entorpecentes por meio da compra de ouro ilegal, entre outras.

32 A matriz de risco utilizada no período trata a extração ilegal de pedras e metais preciosos juntamente com a extração ilegal de madeira.

33 A título de exemplo, podem-se citar algumas operações:

- Operação Ouro Perdido: abrangeu quatro estados da Federação e investigou a exploração de ouro, venda e sonegação fiscal em garimpos irregulares do Oiapoque, no Amapá, da Guiana Francesa e do Suriname, com a estimativa de desvio da ordem de R\$145 milhões, segundo a Polícia Federal.
- Operação Trýpes: investigou um grupo criminoso que se dedicava a extrair madeira e ouro de propriedade privada do Mato Grosso (MT), os quais eram vendidos com aparência de licitude, com proveitos foram estimados em R\$7 milhões.
- Operação Céu Dourado: investigou, em Goiás, o tráfico de ouro e identificou valores da ordem de R\$1,6 milhão.
- Operação Floresta Virtual 2: investigou, no Mato Grosso, uma organização que dava aparência de legalidade para produtos florestais extraídos ilegalmente, que gerou um proveito da ordem de R\$69 milhões
- Operação Arquimedes: investigou, no Amazonas, o comércio de madeiras extraídas ilegalmente e fez com que houvesse bloqueio judicial de R\$50 milhões de reais.

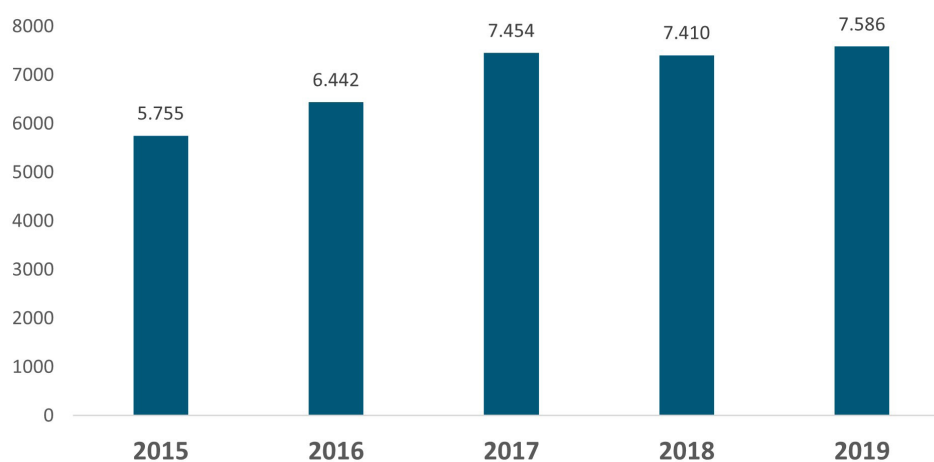
34 *Mineração ilegal de ouro na Amazônia: marcos jurídicos e questões controversas* – Brasília: MPF, 2020. Disponível em: www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr4/dados-da-atuacao/publicacoes/roteiros-da-4a-ccr/ManualMineraoIlegaldoOuronaAmazoniaVF.pdf.

Ainda segundo o MPF, a ausência de dados confiáveis referentes à lavra (origem do minério) favorece a lavagem de ativos, o que é facilmente constatado em se tratando de ouro: se não se sabe a potencialidade produtiva de uma jazida qualquer, explorada mediante uma dada permissão de lavra garimpeira, poderão ser legitimados como oriundos daquela jazida produtos minerais extraídos em qualquer parte do território nacional, legal ou ilegalmente.

No caso da Amazônia Legal, onde garimpos irregulares proliferam em quase todos os estados da região Norte do país, por exemplo, o ouro pode ser “lavado”, adquirindo aparência de legalidade, mediante simples declaração de que se trata de ouro proveniente de área legalizada por meio de uma dada permissão de lavra garimpeira. São muitos os casos em que se verifica a existência de garimpos no interior de terras indígenas e unidades de conservação, sendo que boa parte do ouro dali extraído ingressa no mercado financeiro em virtude de o vendedor declarar falsamente sua origem.³⁵

O CNJ aportou dados da série histórica de sentenças promulgadas relativas a Crimes de Extração Ilegal de Recursos Naturais, em que se verifica o aumento progressivo das sentenças relativas a esse delito:

Gráfico 6 – Série histórica de sentenças promulgadas em crimes de extração ilegal de recursos naturais



Fonte: CNJ

Por se tratar de um tema emergente e de grande importância, a Enccla estabeleceu, como prioridade para o ano de 2021, a Ação 3/2021, que visa: aprimorar a normatização, os mecanismos de rastreabilidade e a fiscalização da cadeia produtiva do ouro, no intuito de integrar a atuação dos órgãos intervenientes e mitigar os riscos de uso do comércio desse metal para lavagem de dinheiro, com a participação de diversas agências de investigação, persecução, tributária, de inteligência e governamentais vinculadas à matéria.³⁶

3.8 Pirataria, contrabando e descaminho

De acordo com estudo recentemente publicado pelo Gafi, dada a natureza dinâmica do comércio internacional, incluindo a diversidade de bens e serviços comercializáveis, o envolvimento de várias partes e a velocidade das transações comerciais, a lavagem de dinheiro por meio do comércio continua sendo um risco profundo e significativo.³⁷

35 Mineração ilegal de ouro na Amazônia: marcos jurídicos e questões controversas – Brasília: MPF, 2020. Disponível em: www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr4/dados-da-atuacao/publicacoes/roteiros-da-4a-ccr/ManualMineraoIlegaldoOuronaAmazniaVF.pdf. p. 104.

36 Para as ações da Enccla 2021, ver Anexo I.

37 FATF – Egmont Group (2020), *Trade-based Money Laundering: Trends and Developments*, FATF, Paris, France. Disponível em: www.fatf-gafi.org/publications/methodandtrends/documents/trade-based-money-laundering-trends-anddevelopments.html.

No Brasil, os crimes de pirataria, contrabando e descaminho alcançam todos os pontos do país, em maior ou menor medida. Tais crimes costumam ser praticados basicamente por duas modalidades: (1) por indivíduos ou grupos de indivíduos, num modelo de “formiguinha”, atravessando as fronteiras nacionais com pequenas quantidades de mercadorias proibidas escondidas em veículos (ocultas ou dissimuladas); ou (2) por estruturas criminosas organizadas, trabalhando com grandes volumes/quantidades, por meio da ação de diversas pessoas físicas e jurídicas, com atuação no Brasil e no exterior, utilizando clara divisão de tarefas e atuação coordenada.³⁸

Apesar de sua abrangência nacional,³⁹ o crime de contrabando ocorre com maior incidência nos estados fronteiriços, especialmente da região Sul e Sudeste do país, em decorrência da proximidade com o Paraguai.

Os crimes de pirataria, contrabando e descaminho são altamente lucrativos, em especial quando praticados por organizações criminosas, que mantêm constância e reiteração das condutas ilícitas. Segundo informações do MPF, diversos grupos criminosos migraram para o contrabando de cigarros, por se tratar de atividade altamente lucrativa, com punição mais branda se comparada ao tráfico de drogas ou tráfico de armas.⁴⁰ A baixa reprovação social na aquisição de produtos contrabandeados/piratedados, em razão dos baixos preços, torna a comercialização particularmente fácil e lucrativa em território nacional.

Convém destacar a constatação do Observatório de Mercados Ilícitos da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo⁴¹ de que os crimes de contrabando, pirataria e descaminho são parte do mais recente fenômeno criminal: os mercados ilícitos transnacionais (MIT). A lucratividade de tais ilícitos é facilitada pela intensidade do comércio exterior brasileiro e pela extensa fronteira e quantidade de portos do país. Além disso, a existência de longos trechos de rodovias, o uso de “olheiros” para acompanhar os trabalhos de fiscalização policial ostensiva e a utilização de redes de profissionais de lavagem de dinheiro por meio do comércio exterior, com uso de “doleiros” e empresas de fachada, também dificultam o combate a esses crimes. Finalmente, o uso de dinheiro em espécie e o trânsito de valores em “contas bancárias de passagem” são também tipologias bastante exploradas.⁴²

Estima-se que, em 2018, o contrabando e a pirataria causaram prejuízo de R\$160 bilhões aos cofres públicos.⁴³ Os prejuízos são, principalmente, em função de perdas de arrecadação de tributos e de faturamento da indústria, além dos danos colaterais à saúde dos consumidores e à necessidade de investimento na sua prevenção e repressão. Além disso, estima-se também que, em 2019, o país tenha perdido R\$291,4 bilhões para o mercado ilegal, de acordo com levantamento feito pelo Fórum Nacional Contra a Pirataria e a Ilegalidade.⁴⁴

38 Informações apresentadas pela Polícia Federal, CNJ e Coaf.

39 O crime de contrabando tem tipificação penal abrangente, que vai além do importar ou exportar mercadoria proibida, incluindo também as condutas de praticar fato assemelhado.

40 Segundo dados de 2019, 57% do mercado de cigarros tem origem no contrabando, oriundo principalmente do Paraguai.

41 Disponível em: <https://sitefilesstorage.blob.core.windows.net/uploads/2019/01/file-20190116193358-anuario-de-mercados-ilicitos-2016.pdf>.

42 Tipologias relacionadas a pirataria, contrabando e descaminho podem ser encontradas no Anexo: *Casos e Casos Coletânea de Tipologias de LD/FTP, Edição Especial, Avaliação Nacional de Riscos 2021*, conforme a seguir: 2.37. Contrabando com pagamento antecipado de importação, entre outros.

43 Segundo levantamento feito pelo Instituto de Desenvolvimento Econômico e Social de Fronteiras (Idesf) e Associação Brasileira de Combate à Falsificação (ABCF). Disponível em: <https://www.idesf.org.br/2019/03/15/contrabando-e-falsificacao-geraram-r-160-bilhoes-em-prejuizos-ano-passado-aponta-estudo/>.

44 <http://www.fnep.org.br/forum/release/292#>.

Abaixo algumas estatísticas produzidas pelo Fórum Nacional Contra a Pirataria e a Ilegalidade:

Tabela 11 – Prejuízos do Brasil – Mercado ilegal – 2019

Perdas de 15 setores produtivos + Estimativa de Evasão Fiscal	
Setor	Mercado Ilegal
Vestuário*	R\$58.400.000.000,00
Higiene pessoal, perfumaria e cosméticos	R\$25.000.000.000,00
Combustíveis	R\$23.000.000.000,00
Bebidas alcoólicas***	R\$17.600.000.000,00
Cigarros	R\$15.900.000.000,00
Defensivos agrícolas	R\$11.232.000.000,00
Óculos	R\$10.100.000.000,00
TV por assinatura	R\$9.000.000.000,00
Eletroeletrônico	R\$7.500.000.000,00
Software	R\$7.500.000.000,00
Celulares**	R\$4.962.000.000,00
Audiovisual (filmes)	R\$4.000.000.000,00
Material esportivo	R\$2.730.000.000,00
Perfumes importados	R\$2.000.000.000,00
Brinquedos	R\$692.588.000,00
Perda de 15 setores: R\$199.616.588.000,00	
Perda estimada com sonegação (46%): R\$91.823.630.480,00	
Total (perdas setoriais + sonegação): R\$291.440.218.480,00	
Estimativa da Alac (Aliança Latino-Americana Anticontrabando): mercado ilegal movimenta 2% do PIB dos países da América Latina.	

* Dados apresentados em 2013 e sem nova atualização.

** Dados de celulares do IDC (*International Data Corporation*).

*** Dados da Euromonitor.

Fonte: Fórum Nacional Contra a Pirataria e a Ilegalidade (FNCP).

Quanto a reflexos no PIB, estimativa da Aliança Latino-Americana de Contrabando (Alac) também aponta que, em média, o mercado ilegal corresponda a 2% do PIB dos países latino-americanos.⁴⁵

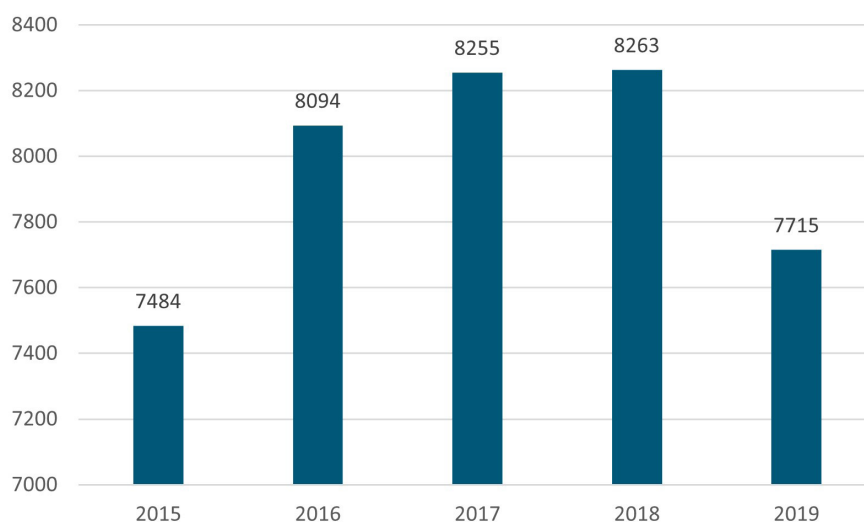
O uso de dinheiro em espécie ou o trânsito de valores em “contas bancárias de passagem”, apesar de serem expedientes relativamente rudimentares, acabam funcionando de modo satisfatório para os criminosos. Porém, há necessidade de que essas contas bancárias sejam constantemente trocadas, para tentar burlar os controles das instituições financeiras e dificultar o rastreamento dos recursos ilícitos. Quase sempre isso ocorre antes mesmo da elaboração e difusão de análises por parte do Coaf, a partir de comunicações recebidas dos sujeitos obrigados.⁴⁶ Não são raros casos de contas bancárias abertas em nome de pessoas residentes no país vizinho, o que traz dificuldade adicional para as investigações.

Em termos de investigação e persecução, os volumes de apreensões de artigos contrabandeados, em especial cigarros, têm aumentado progressivamente. É também crescente o número de autuações da Receita Federal e de casos criminais. De acordo com dados do CNJ, com relação à persecução penal de tais delitos, temos os seguintes dados:

45 <https://www.efe.com/efe/brasil/mundo/contrabando-equivale-a-quase-2-do-pib-da-america-latina/50000243-3970509>.

46 Segundo o Coaf, não foi possível separar as análises de crimes de sonegação fiscal, de contrabando e descaminho. Todas as condutas são tratadas sob o tema geral de crimes contra a ordem tributária.

Gráfico 7 – Série histórica de sentenças promulgadas em crimes de pirataria, contrabando e descaminho



Fonte: CNJ

3.9 Outras ameaças

Por sua importância, foram igualmente analisadas, e merecem especial atenção, as seguintes ameaças:

- **Comércio ilegal de vida selvagem (média):** de acordo com a ONU, em 2020, o tráfico de animais silvestres é a terceira atividade ilícita mais lucrativa do planeta, perdendo apenas para o tráfico de drogas e para o tráfico de armas.⁴⁷

De acordo com informações de recente relatório produzido pelo Gafi⁴⁸ sobre o comércio da fauna silvestre, o dinheiro em espécie permanece sendo o meio de pagamento predominante. O mesmo relatório aponta vários desafios em estimar com precisão as receitas do comércio ilegal de animais selvagens.

Além disso, os esforços para detectar e quantificar os rendimentos enfrentam desafios devido à falta de dados disponíveis e precisos sobre os números do comércio de vida selvagem e ao fato de que os criminosos muitas vezes mesclam o tráfico ilegal com grandes fluxos de comércio legal.

No Brasil, em linhas gerais e com base no histórico recente de operações da PF relativas ao combate ao tráfico de animais selvagens, é possível afirmar que essa ameaça tem incidência internacional, por estar preferencialmente voltada para o consumidor no exterior. Existe também uma demanda interna por algumas espécies animais capturadas de modo irregular.

Embora seja um mercado velado, sobretudo com a crescente migração do comércio de animais de feiras e espaços públicos para as redes sociais e espaços virtuais, a ocorrência desses crimes é de conhecimento geral. Observa-se a ocorrência dos delitos em todo o território nacional, especialmente nas áreas onde ainda existem vegetação e fauna nativas, como na Amazônia, no Cerrado, na Caatinga e no Pantanal.

Por vezes, materializa-se por meio de estruturas complexas e organizadas, mais frequentemente no crime antecedente, uma vez que o bem traficado se insere no mercado internacional, e os valores

⁴⁷ https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/wildlife/2020/World_Wildlife_Report_2020_9July.pdf.

⁴⁸ FATF (2020), *Money Laundering and the Illegal Wildlife Trade*, FATF, Paris, France. Disponível em: www.fatf-gafi.org/publications/methodandtrends/documents/money-laundering-illegal-wildlife-trade.html.

movimentados são elevados, dado o alto preço de alguns espécimes. Envolve diversos atores, com uma crescente valorização do bem ilícito ao longo da cadeia, algo muito semelhante ao tráfico de drogas. Temos desde os caçadores até os grandes traficantes internacionais, com contatos de grandes consumidores finais dos animais.

Segundo o CNJ, alguns fatores concorrem para a ocorrência dos delitos, com destaque para a cooptação de agentes públicos, falta de investimento em equipamentos, ausência de monitoramento de áreas naturais sensíveis, desafios na fiscalização em portos, aeroportos, estradas de todo o território nacional e regiões de fronteiras, elementos que contribuem para incrementar a dificuldade de detecção.

Quanto às ações penais relativas ao tema “Tráfico de Animais Silvestres”, observou-se que, em 2015, foram prolatadas 2.158 sentenças; já em 2016, foram 2.303 sentenças; no ano de 2017, foram promulgadas 2.699 sentenças; em 2018, foram 2.944 sentenças; e em 2019, foram promulgadas 2.864 sentenças.

- **Tráfico de armas (média):** ameaça com incidência em todo o país, alimentando os altos índices de violência nacional, a proteção e defesa de redes criminosas (como o tráfico de drogas e o contrabando), crimes patrimoniais e números recordes (absolutos) de mortes por arma de fogo entre todos os países do mundo. Por vezes se materializa por meio de estruturas complexas e organizadas, especialmente no caso do tráfico internacional de armas.

Concretamente, em 2018 foram apreendidos ou sequestrados ativos no valor de R\$3.762.635,00 e em 2019 valores na monta de R\$8.090.571,00, com um total de 20 operações deflagradas no biênio (em média, dez em cada ano).

Por outro lado, o Coaf recebeu 420 intercâmbios de informação com autoridades de investigação e persecução sobre investigações desses ilícitos nos últimos cinco anos. Igualmente, identificou-se aumento significativo do número de comunicações presentes em relatórios de inteligência financeira vinculados a esses intercâmbios com interseção com a conduta de tráfico de armas (de 49 em 2015 para 960 em 2018, e 867 em 2019).⁴⁹

Apesar da importância da ameaça, a questão se encontra tratada em grande medida nas ameaças relativas às principais organizações criminosas (PCC e CV).

- **Tráfico de pessoas (média):** o tráfico de pessoas é considerado pelo Gafilat como o terceiro crime antecedente de maior incidência na América Latina.⁵⁰

Normalmente se materializa por meio de estruturas complexas e organizadas (seja como crime antecedente, seja na lavagem de dinheiro) e gera para seus autores expressivos montantes de recursos. Além disso, a logística para o transporte da pessoa traficada é de baixo custo, uma vez que, em regra, conta com o consentimento da vítima, que só se dará conta do engano quando já estiver sob o domínio dos autores.

Destaque-se o reduzido risco dessa atividade para os criminosos, uma vez que as vítimas, por variadas razões, raramente notificam as autoridades.

No plano da inteligência financeira, ocorreu aumento de mais de 700% no número de comunicações recebidas com indícios desse crime entre 2015 e 2019, embora os números absolutos

49 Tipologias relacionadas a tráfico de armas podem ser encontradas no Anexo *Casos e Casos Coletânea de Tipologias de LD/FTP, Edição Especial, Avaliação Nacional de Riscos 2021*, conforme a seguir: 2.79. Tráfico de Armas.

50 *Segunda Actualización del Informe de Amenazas Regionales en materia de Lavado de Activos, 2017 y 2018*. Disponível em: <https://GAFILat.org/index.php/es/noticias/105-segunda-actualizacion-del-informe-de-amenazas-regionales-en-materia-de-lavado-de-activos-2017-y-2018>.

ainda sejam pequenos.⁵¹ Ainda não estão amplamente conhecidos os sinais de alerta especificamente associados a esse crime, o que dificulta o mapeamento e a detecção, apesar de serem conhecidas algumas das tipologias mais utilizadas.⁵² Em relação à exploração sexual e promoção da migração ilegal, verifica-se uma significativa quantidade de casos envolvendo remessadoras de recursos.

Por outro lado, segundo informação apurada pelo Coaf, foi realizado um número pouco expressivo de intercâmbios de informação com autoridades de investigação e persecução sobre investigações desses ilícitos, nos últimos cinco anos (72 intercâmbios, com vinculação a condutas de 427 pessoas). Tendo em vista o número de intercâmbios recebidos, a investigação financeira vinculada a esses delitos é relativamente menos desenvolvida e complexa que em outras ameaças, especialmente as de corrupção e tráfico de drogas.

No plano investigativo e persecutório no Brasil, vale citar, a título de exemplo, a operação “Cinderela”, deflagrada pela Polícia Federal em 2020. Foram apreendidos, nos dois últimos anos, valores e bens avaliados em mais de 100 milhões de reais, montante que dá apenas uma ideia da magnitude dessa ameaça. Acredita-se que existe uma grande cifra oculta em relação a essa modalidade criminosa, em razão de várias peculiaridades, entre elas a vulnerabilidade das vítimas e a subnotificação de casos no país.

Uma das investigações mais recentes e complexas se refere a uma rede internacional de tráfico de migrantes. Pessoas provenientes de países asiáticos ingressavam no Brasil com passaportes e vistos falsos (inclusive brasileiros) e eram levadas posteriormente pelos contrabandistas para os Estados Unidos, por via terrestre, atravessando a fronteira do Brasil com o Peru, no estado brasileiro do Acre, seguindo pelos seguintes países: Equador, Colômbia, Panamá, Costa Rica, Honduras, Nicarágua, El Salvador, Guatemala e México (Operação Estação Brás).

Cabe destacar também que, com base no Acordo Quadro de Cooperação entre os Estados Partes do Mercosul e Estados Associados para a Criação de Equipes Conjuntas de Investigação, recentemente o Brasil constituiu com o Paraguai uma equipe conjunta de investigação voltada à apuração do crime de tráfico de pessoas.

De acordo com o CNJ, a quantidade de ações judiciais nesse particular é relativamente baixa. Em 2015, foram promulgadas 24 sentenças; em 2016, foram promulgadas 28 sentenças; em 2017, foram 51 sentenças; em 2018, foram promulgadas 29 sentenças; e, em 2019, foram prolatadas 23 sentenças.

⁵¹ Para fins dessa análise, o Coaf considerou tanto ilícitos referentes ao trabalho escravo no Brasil como o tráfico internacional de migrantes e para exploração sexual.

⁵² Tipologias relacionadas a tráfico de pessoas podem ser encontradas no Anexo Casos e Casos Coletânea de Tipologias de LD/FTP, Edição Especial, Avaliação Nacional de Riscos 2021, conforme a seguir: 2.78. Tráfico de Pessoas.



4 Ameaças Nacionais de Financiamento do Terrorismo

O Brasil repudia o terrorismo como princípio constitucional, está firmemente comprometido com seu combate e é plenamente consciente de suas responsabilidades perante a comunidade internacional no combate a quaisquer atividades que possam ser instrumentais à realização de atentados terroristas em outros países.

O país tem, continuamente, fortalecido a legislação doméstica com vistas a intensificar a cooperação internacional nesse domínio e buscado aperfeiçoar a normativa e a prática para reprimir com maior rigor aqueles que pretendam utilizar o território nacional, a economia ou o sistema financeiro brasileiro, para causar danos a terceiros.

Tendo em vista essa preocupação, o Brasil deu importante passo com a promulgação da Lei 13.260, de 16 de março de 2016, que “tipifica o terrorismo e seu financiamento” e que regulamenta o art. 5º, inciso XLIII, da Constituição Federal, ao disciplinar o crime de terrorismo, tratar de disposições investigatórias e processuais e reformular o conceito de organização terrorista. Nela, o legislador brasileiro incorporou diretrizes da Convenção Internacional para a Supressão do Financiamento do Terrorismo.

De acordo com o art. 2º da Lei 13.260, de 2016:

O terrorismo consiste na prática por um ou mais indivíduos dos atos previstos nesse 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.

O art. 6º trata do FT e prevê penalidades altas – reclusão de 15 a 30 anos – para aqueles que, habitual ou eventualmente, utilizem ativos financeiros ou bens patrimoniais para financiar a realização de atividades terroristas. Vale ressaltar que a lei pune com a mesma pena o financiamento habitual e o eventual.

Em 16 de outubro de 2015, foi promulgada a Lei 13.170, que disciplinava “a ação de indisponibilidade de bens, direitos ou valores em decorrência de resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas – CSNU”. No entanto, fez-se necessário revisá-la, com o intuito de tornar a referida lei totalmente adequada aos padrões internacionais. Foi promulgada, assim, em 8 de março de 2019, a Lei 13.810, de 2019, que revogou a Lei 13.170, de 2015, e que “dispõe sobre o cumprimento de sanções impostas por resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas, incluída a indisponibilidade de ativos de pessoas naturais e jurídicas e de entidades, e a designação nacional de pessoas investigadas ou acusadas de terrorismo, de seu financiamento ou de atos a ele correlacionados”.

Ao longo do tempo, os padrões do Gafi foram gradualmente revisados para aumentar as exigências em situações de alto risco e permitir que os países adotem posturas mais objetivas e focadas em relação a esses riscos. Entre as principais mudanças nos padrões do Gafi, destaca-se a adoção da Abordagem Baseada em Risco (ABR), segundo a qual os países precisam entender claramente os riscos de FT que os afetem e adaptar seus sistemas de combate ao FT para tratar a natureza desses riscos, com medidas acentuadas, quando os riscos forem maiores, e a opção de medidas simplificadas, quando forem menores.

O debate acerca de uma Avaliação Baseada em Risco aplicada ao Financiamento do Terrorismo (ABR/FT) leva em consideração os seguintes conceitos-chave: ameaça, vulnerabilidade, consequência ou impacto e risco, elaborados em guias de orientação do Gafi, cuja compreensão é fundamental para todos os atores envolvidos na ANR. Em cenário ideal, uma avaliação de risco envolve fazer julgamentos sobre ameaças, vulnerabilidades e consequências.

O objetivo de um trabalho de monitoramento, detecção e investigação de atividades de FT é compreender as ameaças e as vulnerabilidades antes que os riscos se tornem uma realidade e adotar as devidas medidas preventivas correspondentes. As ameaças devem ser compreendidas e interrompidas antes que possam explorar alguma vulnerabilidade, em razão do dano violento e indiscriminado infligido sobre a população, caso um ato terrorista seja cometido.

A metodologia utilizada na ANR 2020 destacou um macroprocesso específico para a avaliação das ameaças de FT no Brasil. “Ameaça” é um dos elementos constituintes do risco e geralmente serve como ponto de partida essencial no desenvolvimento da compreensão do risco de FT. Uma ameaça pode ser definida como “uma pessoa ou grupo de pessoas (físicas ou jurídicas), objeto ou atividade com potencial de causar dano, por exemplo, ao Estado, à sociedade, à economia”.

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

Tradicionalmente, o Brasil reconhece como terroristas os grupos designados como tal pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas, com base no regime da Resolução 1.267 do órgão, quais sejam: a Al Qaeda e suas afiliadas, o Estado Islâmico e suas afiliadas, e o Talibã. Apesar disso, são monitoradas pelos órgãos competentes no Brasil também aquelas organizações e entidades referidas na agenda internacional do contraterrorismo, que poderiam estar envolvidas com atividades terroristas ou de seu financiamento.

A metodologia de elaboração da 1ª ANR contemplou a utilização de questionários encaminhados aos órgãos competentes para avaliar as ameaças de FT no país: a Abin, a PF e o

Coaf. As respostas auxiliaram a consolidar uma nota matemática referente às ameaças nacionais de FT e uma avaliação (baixa, média, alta ou muito alta) para cada uma delas.

A fim de desenvolver a análise realizada, primeiramente as ameaças de FT foram divididas em dois tipos principais: os “atores-ameaça” e as “atividades-ameaça”. Na categoria de “atores-ameaça”, incluiu-se a análise de possíveis vinculações com o Brasil de organizações domésticas ou internacionais, suas redes de facilitação, indivíduos e populações de alguma forma potencialmente relacionados a organizações terroristas. Na categoria “atividades-ameaça”, foram contempladas quaisquer atividades lícitas ou ilícitas com a potencialidade de serem utilizadas para financiar atividades ou organizações terroristas.

Entre as ameaças de grupos internacionais, foram analisados com prioridade os seguintes grupos: Al Qaeda e suas afiliadas, Estado Islâmico e afiliados, Talibã, além de outros atores-ameaça, com destaque para atores solitários; grupos extremistas violentos não islâmicos; combatentes terroristas estrangeiros; outras organizações não listadas como terroristas e populações de Expatriados.

Além disso, foram analisadas atividades com potencial para serem utilizadas para o FT e que demandam, conforme o caso, maior atenção para evitar sua eventual utilização. Nesse cenário, destacaram-se as seguintes atividades potenciais: triangulações por meio de contrabando de produtos ou por meio do comércio exterior; doações de pessoas físicas ou jurídicas; tráfico de pessoas e pirataria de produtos. Abaixo o *ranking* das potenciais atividades-ameaças de FT:

- contrabando de produtos;
- financiamento do terrorismo baseado em comércio;
- doações de pessoas físicas;
- doação pessoas jurídicas;
- extorsão de negócios e das populações locais e da diáspora;
- tráfico de pessoas;
- pirataria;
- tráfico de drogas;
- autofinanciamento;
- contrabando de cigarros;
- contrabando de pedras preciosas;
- contrabando de pessoas;
- fraudes com cartões de crédito.

Assim, a sujeição nacional global em relação ao financiamento do terrorismo na nota nacional consolidada, de acordo com as notas atribuídas pelos órgãos consultados, foi considerada **baixa**.

Ameaça FT: Baixa
(Nota Nacional Consolidada)

A seguir, o presente documento descreve as conclusões mais importantes do processo completo de análise realizado em relação a cada uma das ameaças antes descritas, sejam atores-ameaça, sejam atividades-ameaça.

4.1 Atores-ameaça

4.1.1 Al Qaeda e suas afiliadas

A Al Qaeda é considerada um grupo terrorista pelo Brasil em razão da Resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas 1.390, de 16 de janeiro de 2002, que trata do regime talibã no Afeganistão, de Osama bin Laden e da Al Qaeda, e que foi internalizada pelo Decreto 4.150, de 6 de março de 2002.

No processo de elaboração das análises relacionadas à ANR, além da Al Qaeda foram investigadas as relações do Brasil com mais de uma dezena de possíveis entidades terroristas afiliadas, entre elas Al Qaeda na Península Arábica (AQPA), Al Qaeda no Magred Islâmico (AQMI), Jamaat Nusrat Al-Islā Wal Muslimeen (JNIM), Al Qaeda para o Subcontinente Indiano (AQSI), Al Shabaab, Frente Al Nusra / Frente Fateh al-Sham.

Apesar de ter havido registro em território nacional da presença de indivíduos ligados à Al Qaeda, não há comprovação, até o momento, de movimentação financeira desse grupo no Brasil. Em razão disso, a Al Qaeda ainda é considerada uma ameaça baixa de FT no Brasil, com reduzida probabilidade de essa organização terrorista estar praticando atividades de FT no Brasil. Eventual movimentação de recursos poderia ocorrer, por hipótese, mediante transferências de pequenos valores do Brasil ao exterior por pessoas físicas.

O processo de detecção e identificação de possíveis ameaças se valeu de análise de atividades financeiras realizada pelo Coaf, informações de inteligência produzidas e compartilhadas pela Abin e por inteligência policial desenvolvida pela unidade especial da Polícia Federal.

Nesse contexto, em resposta a formulário eletrônico encaminhado em razão da ANR, o Coaf informou que, do total de comunicações recebidas entre 2011 e 2020 com palavras associadas a FT, 12% (31 registros) continham termos relacionados à Al Qaeda. Ainda segundo o órgão, após a análise das comunicações realizadas e diante do número e da profundidade das comunicações recebidas, entende-se que existe uma baixa probabilidade de essa OT estar praticando atividades no Brasil. Em relação à capacidade de financiamento, a totalidade das comunicações foi fundamental na existência de mídia desabonadora sobre os titulares das comunicações, associando-os, ou os seus sócios, à referida OT, sendo que boa parte das comunicações reportaram contas com pouca ou nenhuma movimentação, configurando-as, portanto, em essência, comunicações defensivas.

Em uma análise qualitativa, o Coaf verificou que algumas comunicações mais antigas reportaram movimentação de valores pouco expressivos em espécie. Comunicações mais recentes indicam movimentação de recursos de pessoas jurídicas sendo realizadas em contas de pessoas físicas, em alguns casos empregados dessas empresas. Em geral, as pessoas jurídicas citadas são do ramo de comércio de móveis e vestuário.

No plano da inteligência nacional, segundo análises realizadas pela Abin, mantém-se o nível reduzido de ameaça no Brasil para 2020, dada a ausência de confirmação de presença de células operacionais da Al Qaeda no país. O risco de ação violenta de eventuais simpatizantes ou militantes radicalizados pela internet é considerado baixo. Não se verificou a existência de indícios de atuação direta e sistemática do grupo na América do Sul, tanto para o financiamento de suas atividades quanto para a consecução de atentados ou recrutamento de pessoas. Apesar de já terem sido identificados indivíduos que demonstram simpatia com a Al Qaeda, não há presença estruturada da organização no Brasil, tampouco foram identificadas lideranças ou executores do grupo em território nacional. Segundo a Abin, no entanto, há indicação da presença de supostos membros e/ou simpatizantes da organização, de passagem pelo país, o que demanda a continuidade do processo de monitoramento por parte das autoridades competentes.

No plano de inteligência e investigação policial, as análises da unidade especial da PF indicam que até o momento não foram detectados casos comprovados de financiamento ao terrorismo

à Al Qaeda. Por hipótese, pode-se dizer que eventuais financiamentos poderiam ocorrer por transferências de pequenos valores do Brasil ao exterior por pessoas físicas, razão pela qual essa atividade demanda seu monitoramento.

Diante das informações presentes nas comunicações recebidas, indícios apontam para uma baixa capacidade de arrecadação de fundos pela Al Qaeda no Brasil. Ainda de acordo com as informações recebidas, à exceção de descaminho e sonegação fiscal, não foi possível identificar outras atividades ilícitas associadas às poucas comunicações reportadas.

4.1.2 Estado Islâmico e afiliados

O Estado Islâmico é um dos grupos considerados terroristas pelo Brasil em razão da Resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas 2.199, de 12 de fevereiro de 2015, que reafirma obrigações impostas aos Estados-membros para combater o terrorismo e o financiamento do terrorismo e para coibir o comércio de armas e materiais conexos com o Estado Islâmico no Iraque e no Levante, com a Frente Al-Nusra e com indivíduos, grupos, empresas e entidades associados à Al-Qaeda. Essa Resolução foi internalizada pelo Decreto 8.526, de 28 de setembro de 2015, e se trata da primeira resolução incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro a se referir ao Estado Islâmico no Iraque e no Levante.

No processo de elaboração das análises relacionadas à ANR, além do Estado Islâmico foram investigadas as relações com diversas possíveis entidades terroristas afiliadas, entre elas o Boko Haram e a Província do Estado Islâmico da África Ocidental (WAO-EI), o Estado Islâmico do Grande Saara (EIGS), o Estado Islâmico na Península do Sinai (EIPS) e o Estado Islâmico Khorasan (EI-K).

A ameaça de atuação do Estado Islâmico e afiliados no Brasil, seja para ações de terrorismo, seja para ações de financiamento do terrorismo ou recrutamento, foi considerada baixa.

Tal como no item anterior, o processo de detecção e identificação de possíveis ameaças valeu-se de análise de atividades financeiras realizada pelo Coaf, informações de inteligência produzidas e compartilhadas pela Abin, e inteligência policial desenvolvida pela unidade especial da PF.

Não obstante a percepção de que se trata de uma ameaça de baixa intensidade, o processo de detecção e investigação no Brasil culminou na deflagração de duas operações relacionadas a simpatizantes do Estado Islâmico no Brasil: a Operação Mendaz (2015) e a Operação Hashtag (2016), que contou com insumos de inteligência financeira do Coaf, um processo de investigação por parte da PF, além de análises estratégicas de inteligência.

Nesse contexto, no marco da detecção, o Coaf informou que, do total de comunicações recebidas com palavras associadas a FT, 13% (32 registros) se referiram ao Estado Islâmico. Quase todas as comunicações foram referentes a pessoas envolvidas nas citadas Operações Mendaz (4 registros) e Hashtag (10 registros).

Ainda segundo o Coaf, nas análises foram consideradas, além das comunicações antes informadas, todas as demais comunicações analisadas em relatórios de inteligência financeira associados às supracitadas operações. Nesse contexto, foram produzidos e difundidos 36 relatórios de inteligência financeira (RIFs) em investigações associadas à Operação Mendaz e nove em investigações associadas à Operação Hashtag.

Não foram considerados nessa análise RIFs referentes a combatentes terroristas estrangeiros (*foreign terrorist fighters* – FTF, em sua sigla em inglês) que supostamente viajaram a regiões dominadas pelo Estado Islâmico, uma vez que esses serão considerados em item posterior.

Ademais, cumpre esclarecer que o processo de monitoramento é bastante amplo e que as informações contidas nos referidos RIFs compreendem não apenas as comunicações citadas, que mencionaram expressamente a dita OT, mas outras comunicações que citaram pessoas possivelmente envolvidas com o Estado Islâmico, sem menção expressa pelo comunicante.

A forma de movimentação de fundos mais antiga identificada nessas análises envolvia o “pagamento a maior” de fatura de cartões de crédito, cujos fundos eram utilizados para posterior saque em espécie no exterior, em regiões de alto índice de atentados terroristas. Posteriormente, verificou-se a estruturação de rede de empresas de fachada, constituídas em muitos casos com base em documentação falsa ou mediante uso de documentos obtidos de populações da diáspora, mediante extorsão. Essas empresas apresentaram volume expressivo de depósitos em espécie, utilizados posteriormente para pagamento antecipado de importações e outras formas de remessa de recursos ao exterior, utilizando-se, portanto, de operações típicas de lavagem de dinheiro por meio do comércio internacional. Há indícios de que idêntico esquema foi utilizado para pagamento de importações subfaturadas do setor de vestuário, associando a possível prática de FT a ilícitos de sonegação fiscal e evasão de divisas.

O Coaf realizou 45 intercâmbios de informação associados à Operação Mendaz. Ademais, cinco outros intercâmbios mencionaram ligações dos investigados com o Estado Islâmico. Foi identificado um pedido de intercâmbio de informações sobre pessoa investigada na Operação Hashtag.

No plano da inteligência nacional, a Abin, por meio de seu processo de monitoramento, detectou registros limitados de simpatizantes do EI no Brasil, sem que houvesse, no entanto, presença de célula operacional ou de atividades de recrutamento e financiamento em larga escala. Não obstante, verificaram-se, à época dos grandes eventos esportivos no Brasil (Copa do Mundo de Futebol e Olimpíadas), entre 2014 e 2016, algumas mobilizações por parte de brasileiros radicalizados *on-line*, que aderiram à ideologia extremista do Estado Islâmico e pretenderam formar uma célula terrorista em território nacional. Essa ameaça, no entanto, foi identificada e, com a deflagração da citada Operação Hashtag, foi anulada, com a prisão dos acusados.

No plano policial, derivado de investigações realizadas pela Polícia Federal, foram deflagradas as já mencionadas Operação Mendaz e Operação Hashtag, vinculadas a grupos nacionais simpatizantes e radicalizados de forma *on-line*.

Em agosto de 2015, a PF deflagrou a Operação Mendaz, autorizada pela Justiça Federal, com o objetivo de investigar um grupo suspeito de movimentar ilegalmente mais de R\$150 milhões em cinco anos. Foi apurado que os investigados formavam uma célula especializada em lavagem de dinheiro, suspeita de apoiar o terrorismo, e que seus integrantes defendiam execuções em massa e o Estado Islâmico.

No topo do esquema de lavagem estava um cidadão estrangeiro que se valia de empresas de fachada e nomes falsos para enviar valores a zonas de risco. A PF suspeita que o dinheiro provinha de golpes na praça, como estelionato, cheques sem fundo e empréstimos fraudados. A rede se utilizou de informações falsas para a obtenção de documentos que propiciaram a criação de pessoas físicas e jurídicas fictícias, a fim de promover a abertura de contas, solicitar cartões, realizar operações de câmbio, remessa e saque de valores no exterior. Contas de cartões de crédito eram pagas com valores acima da fatura, para o excedente ser sacado no exterior. O grupo usava com frequência uma corretora especializada em transferências de dinheiro com baixo valor, sem a necessidade de conta bancária. Somente em nome do chefe da organização foram detectadas cerca de trezentas operações em menos de dois anos, para envio de cerca de R\$2,5 milhões ao exterior.

A primeira operação da PF após a publicação da Lei 13.260, de 2016, foi intitulada Operação Hashtag e deflagrada com o objetivo de desarticular grupo envolvido na promoção do Estado Islâmico e na execução de atos preparatórios para a realização de atentados terroristas e outras ações criminosas durante os Jogos Olímpicos do Rio de Janeiro (Rio-2016), que se iniciaram em 5 de agosto daquele ano.

Apesar de, em aparência, tratar-se de um grupo amador, a existência dessa primeira célula já era um cenário previsível, uma vez que existia propaganda do EI em português, e desde 2015 existem indícios da formação de células desse tipo no país. Por outro lado, a operação evidenciou a capacidade de detecção das forças policiais e do sistema nacional de proteção, de forma mais ampla.

Em maio de 2017, a 14ª Vara Federal de Curitiba condenou oito dos dez presos da Operação Hashtag, que estavam em prisão preventiva, a penas que variaram de 5 a 15 anos de reclusão. O TRF-4 manteve em segunda instância a condenação dos oito réus.

Não obstante a existência de casos pontuais, entende-se que, em linhas gerais, o território brasileiro não é foco de expansão do grupo, que prioriza o financiamento de células em países localizados em zonas de conflito e com grande população islâmica. Tampouco se detectaram indícios de transferência sistemática de recursos para o EI a partir do país, nem casos de lavagem de dinheiro ou ilícitos financeiros vinculados ao grupo.

4.1.3 Talibã

Trata-se de um dos grupos considerados terroristas pelo Brasil em razão do regime da Resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas 1.267, de 15 de outubro de 1999, que dispôs sobre sanções contra o regime. Essa Resolução foi internalizada pelo Decreto 3.267, de 30 de novembro de 1999.

Tal como no item anterior, o processo de detecção e identificação de possíveis ameaças vinculadas ao Talibã valeu-se de análise de atividades financeiras realizada pelo Coaf, informações de inteligência produzidas e compartilhadas pela Abin e por inteligência policial desenvolvida pela unidade especial da Polícia Federal.

Não obstante, as análises produzidas pelos diversos órgãos acima citados não identificaram qualquer ameaça de financiamento do terrorismo vinculada ao Talibã. Como conclusão, as análises indicam que essa entidade tem sua atuação concentrada em maior medida em outras regiões do mundo, com pouca ou nenhuma vinculação com o Brasil.

4.1.4 Outros atores-ameaça

Outros atores-ameaça foram identificados no contexto do combate e da prevenção do financiamento do terrorismo no Brasil: atores solitários; pequenas células terroristas; extremistas violentos não islâmicos; atores terroristas com motivação étnico-racial; combatentes terroristas estrangeiros; redes ou indivíduos envolvidos no recrutamento, treinamento e facilitação; populações da diáspora.

4.1.4.1 Atores solitários

Segundo a Abin, uma das prioridades nacionais na luta contra o terrorismo e seu financiamento no Brasil consiste na prevenção à radicalização de indivíduos. Tem-se observado, nos países ocidentais, o cometimento de ataques terroristas por indivíduos que agem sozinhos (atores solitários), a autorradicalização por meios virtuais e o fortalecimento de ideologias anti-islâmicas como importantes tendências nos últimos anos.

Em 2019, a maioria dos atos terroristas cometidos no Ocidente foi perpetrada por atores solitários e constituídos por ações simples, sem coordenação, com o uso de facas ou armas de fogo. Em regra, os perpetradores não receberam apoio de outros indivíduos radicalizados ou organizações terroristas. No entanto, isso não afasta o fato de que atores solitários tendem a receber material extremista e manter relações com outros radicalizados por meios virtuais de difícil rastreamento.

Além disso, o aumento da polarização político-social e o recrudescimento de visões extremistas também são apontados como fatores preocupantes para os próximos anos.

Nesse contexto, uma ameaça importante é a possível radicalização ou afiliação de cidadãos brasileiros ou de estrangeiros residentes no Brasil a grupo terrorista. Manifestações de apoio ao extremismo islâmico por nacionais foram mais proeminentes durante o período dos grandes eventos esportivos, entre 2014 e 2016. Durante aquele período, foram identificados grupos de brasileiros que realizavam proselitismo de sua ideologia e promoviam a organização nas redes sociais.

Atualmente, de acordo com as análises de inteligência desenvolvidas, o perfil dos simpatizantes é de indivíduos autorradicalizados, expostos a ideias extremistas pela internet, pouco integrados a células no exterior e com baixa capacidade de mobilização de recursos para atentados.

Análises de inteligência alertam que, à semelhança de outros países ocidentais, a radicalização islâmica no Brasil está diretamente ligada ao ativismo jihadista no ambiente virtual. No entanto, é peculiar no sentido de atingir principalmente jovens recém-convertidos, com nível cultural e conhecimento religioso baixo ou mediano e sem relações étnicas ou familiares com países muçulmanos.

Segundo análise produzida pela Abin, após as condenações por terrorismo pela Justiça Federal, no âmbito da Operação Hashtag, e a derrota formal do EI na Síria e no Iraque, brasileiros radicalizados que mantinham intensa atividade virtual reduziram ou cessaram as interações ostensivas. Isso se deve tanto a um arrefecimento no apoio à ideologia extremista islâmica quanto à adoção de medidas mais estritas de segurança das comunicações para evitar detecção e monitoramento por órgãos de inteligência e de segurança pública. Ameaças e conteúdos extremistas islâmicos propagados dentro do Brasil ainda são identificados na internet, mas apresentam-se como ameaças de baixa exequibilidade, realizadas por indivíduos sem indícios de disposição, recursos, habilidade e iniciativa para executar ato violento.

Outra preocupação na seara da radicalização é a difusão da ideologia islâmica extremista dentro do sistema prisional. Trata-se de realidade em diversos países, principalmente na Europa, e possui impacto direto no crescimento do terrorismo islâmico. No entanto, a proporção de detentos extremistas islâmicos representa ínfima fração da população carcerária brasileira.

No Ocidente, o recrudescimento de visões extremistas não vinculadas ao Islã, e muitas vezes contrárias a ele, vem ganhando notoriedade devido ao aumento da publicidade de atos violentos dessa natureza nos últimos anos. No que tange à comunidade muçulmana, mesquitas e pessoas identificadas como adeptas da religião islâmica tendem a se tornar potenciais alvos de ataques extremistas.

No Brasil, atualmente, avalia-se com maior probabilidade a ocorrência de atos extremistas relacionados a crenças e convicções não islâmicas. As agências prestam particular atenção a indivíduos propensos a traduzir seus ressentimentos em ações violentas, além de prestar atenção a possíveis processos de radicalização.

Em conclusão, no Brasil, embora a probabilidade de perpetração de atos terroristas islâmicos seja remota, as autoridades nacionais estão atentas à reduzida possibilidade de ações promovidas por indivíduos não ligados a grupos ou redes terroristas. Tanto os atores solitários quanto as pequenas células terroristas foram considerados uma ameaça baixa.

4.1.4.2 Grupos extremistas violentos não islâmicos

Os grupos extremistas violentos não islâmicos compreendem os grupos ecoterroristas; os anarquistas insurrecionais; os movimentos anticivilização, ultranacionalistas e neonazistas; os grupos radicais por motivação étnico-racial; adeptos da ideologia da Quarta Teoria Política, do grupo Nova Resistência, do novo integralismo; grupos que pregam a intolerância religiosa; e aqueles motivados pela radicalização virtual em fóruns e *chans*.⁵³

Com relação ao ultranacionalismo e ao neonazismo, esses movimentos se fortaleceram em 2019, com o aumento de ataques em diversos países do mundo. No âmbito internacional, o

53 Fóruns anônimos, comumente utilizados por extremistas.

crescimento dos grupos ultranacionalistas tem como principal motivação o aumento da imigração no continente europeu. Esses grupos são contrários ao que acreditam ser uma “islamização da Europa”, e respondem a essa “ameaça” com ataques violentos.

No Brasil, o anarquismo insurrecional é um movimento minoritário, adepto da ação direta e da violência como meio de promover a revolução social. Os ativistas concentram-se, principalmente, nas regiões Sul e Sudeste. Verifica-se a incipiente presença de grupos com tendência à radicalização.

A intolerância religiosa de matriz não islâmica caracteriza-se pelo ato de discriminar, ofender e agredir pessoas por conta de suas práticas religiosas e crenças, incluindo locais, costumes, ícones e valores culturais associados à referida prática. Em 2019, foi registrado o aumento no número de casos, e o uso de violência ou ameaça de violência tornou-se mais frequente, com emprego de armas de fogo. Em alguns estados brasileiros, grupos criminosos organizados têm se envolvido em atos de intolerância religiosa, com proibição de práticas de religiões de matriz africana em seus territórios. Os eventos de intolerância religiosa são subnotificados, o que dificulta o monitoramento, a análise e o enfrentamento da ameaça.

Houve menção específica a grupo de organização ecoterrorista, cujos ataques não demandariam grande aporte financeiro, como incêndios provocados com materiais explosivos adquiridos em comércio local. Os grupos vinculados a essas atividades foram considerados uma ameaça baixa.

4.1.4.3 Combatentes terroristas estrangeiros

Os combatentes terroristas estrangeiros (FTF, por sua sigla em inglês) foram considerados uma ameaça baixa. Embora a participação de cidadãos brasileiros nos fluxos globais de combatentes estrangeiros seja pouco significativa, o fenômeno afeta o país com intensidade crescente.

O aumento no número de imigrantes e refugiados vindo de países em conflito se apresenta como uma porta de entrada de indivíduos com conexões com grupos terroristas no país, que podem tanto vir a estabelecer células operacionais no território brasileiro quanto servir de ponto de contato com grupos radicais no exterior.

4.1.4.4 Outras organizações não listadas como terroristas

Além das organizações terroristas designadas pelo CSNU, foram realizados estudos vinculados à possível participação de grupos não listados como terroristas, mas que demandam atenção diferenciada, por terem sido listados em outras jurisdições, inclusive países vizinhos.

Entre essas organizações, o Hezbollah (entidade listada como organização terrorista na Argentina e no Paraguai) foi considerado uma ameaça baixa. O Brasil não considera o grupo como terrorista, porém o fato de haver suspeitas de que pessoas a ele vinculadas poderiam estar realizando atividades ilícitas na região da Tríplice Fronteira (TF) entre Brasil, Argentina e Paraguai ensejou um monitoramento de eventuais operações no país.

No plano da detecção de atividades ilícitas, o Coaf informou sobre a existência de comunicações possivelmente vinculadas ao Hezbollah e/ou pessoas relacionadas. As comunicações foram motivadas principalmente pela existência de mídia desabonadora em nome dos envolvidos ou sua inclusão em lista restritiva estrangeira.

Nas análises, verificou-se o recebimento de recursos em espécie, inclusive de forma fracionada, ou de empresas ligadas ao comércio de eletrônicos, seguido de transferências para empresas e/ou organização sem fins lucrativos, ou ainda para a aquisição de imóveis. A utilização de contas das citadas empresas em nome dos principais analisados teria o objetivo de dar aparente legalidade às movimentações financeiras. Verificou-se ainda, mais recentemente, a utilização de tipologias de lavagem de dinheiro por meio de comércio internacional.

No plano da inteligência e da cooperação regional, em 2019, incrementou-se a cooperação em matéria de segurança com governos de países da América do Sul. Observam-se recentes esforços para reforçar o rumo dessa agenda no continente com a retomada do Mecanismo 3+1, rebatizado com o nome de Mecanismo de Segurança Regional, e outros encontros multilaterais, que se iniciaram com a realização do Diálogo Ministerial sobre Contraterrorismo no Hemisfério Ocidental, em Washington, em dezembro de 2018.

O Mecanismo de Segurança Regional, composto por Brasil, Argentina, Paraguai, e com o apoio e participação dos EUA, visa à coordenação de esforços internacionais na luta contra atividades ilícitas na América do Sul e suas vinculações com o crime transnacional e com o financiamento do terrorismo. Tem por meta reunir anualmente representantes diplomáticos, policiais e agentes de inteligência dos três países da Tríplice Fronteira, juntamente com os EUA, para deliberar sobre estratégias de detecção, identificação e repressão de potenciais atividades criminosas transnacionais que poderiam ser exploradas por terroristas em potencial.

No contexto regional, foram realizadas, entre 2019 e 2020, diversas iniciativas para a luta contra o terrorismo e seu financiamento, com destaque para a II Conferência Ministerial Hemisférica de Luta contra o Terrorismo, em Buenos Aires, na Argentina, realizada em 19 de julho de 2019 e a III Conferência Ministerial Hemisférica de Luta contra o Terrorismo, realizada entre 19 e 20 de janeiro de 2020, em Bogotá, na Colômbia.

As análises do processo de criminalidade na complexa região da Tríplice Fronteira indicam a presença expressiva de comunidade xiita na região e na dinâmica comercial de fronteira, o que envolve distintas práticas lícitas e ilícitas.

No processo de detecção e análise, foram verificados indícios de rede de lavagem de dinheiro na região da Tríplice Fronteira, vinculados à sonegação fiscal e a outros crimes contra o Sistema Financeiro Nacional, sem vinculação direta ao financiamento de atividades terroristas ou de organizações terroristas designadas pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas.

Ademais, não existem evidências de associação estrutural ou sistemática entre atividades suspeitas de vínculo com financiamento do terrorismo e grandes estruturas criminosas existentes no país, como o PCC.

Outros grupos, como *Al-Jama'a al-Islamiyyah al Muqatilahbi-Libya* (Grupo de Combate Islâmico Líbio), *Al-Gama'at al-Islamiya* do Egito, *Lashkar-e-Taiba*, atuante no Afeganistão e Paquistão, o ETA (*Euskadi Ta Askatasuna* ou Pátria Basca e Liberdade), atuante no país Basco, entre a Espanha e a França, foram indicados como ameaças baixas e citados em comunicações únicas ou comunicações de operação suspeita com baixos valores – ou seja, embora tenham sido mencionados, a indicação foi casuística.

Por fim, um terceiro grupo identificado é o das organizações não islâmicas de interesse regional, ou seja, grupos paramilitares atuantes na América do Sul não designados como terroristas pelo governo brasileiro, mas assim denominados por governos de países circunvizinhos e seus aliados.

Nessa designação encontram-se as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (Farc), grupo que foi considerado uma ameaça baixa. Apesar da conclusão do processo de paz entre o governo colombiano e as Farc, que encerraria o conflito e garantiria participação política ao grupo, dissidentes das Farc e outros líderes fundaram novos grupos armados organizados (GAO) para ocupar o vácuo de poder deixado pelos combatentes, com vinculação sobretudo com atividades de narcotráfico.

4.1.4.5 Populações de expatriados (populações da diáspora)

Não se observa, no Brasil, o fenômeno de as populações da diáspora locais se voltarem contra seu novo lar, o governo e a população locais. Também não se percebe no país uma dificuldade de integração dessas comunidades de expatriados aos locais onde se fixam, e não existem problemas relacionados à assimilação ou à alienação dessas populações.

Identificou-se, entretanto, a necessidade de conferir a devida atenção a um fenômeno atribuído à globalização, qual seja a facilidade de movimentações transnacionais de capital e de pessoas. O denominado “fluxo vital” financeiro de contribuições entre as populações locais e o país de origem pode representar uma vulnerabilidade que demanda a devida atenção e diligência.

Faz-se necessário encarar o desafio de identificar ameaças emergentes relacionadas às comunidades de expatriados, mas é preciso evitar a marginalização e a estigmatização desses grupos, e realizar o monitoramento geográfico das comunidades de expatriados no Brasil, aumentando seu envolvimento no combate à ameaça de violência e extremismo, tanto doméstica quanto internacionalmente.

A Abin destaca como atividades mais vulneráveis a arrecadação de recursos junto a brasileiros e a estrangeiros residentes no Brasil e a remessa para o exterior, por vias formais e informais. Destaca-se o uso de doações de pessoas físicas e jurídicas e o autofinanciamento a partir de estruturas legítimas e ilegítimas de comércio local. As populações da diáspora ou populações de expatriados foram, contudo, consideradas uma ameaça baixa.

4.2 Atividades-ameaça

No levantamento realizado para mapear as possíveis ameaças de FT no Brasil, o segundo grupo considerado na análise foi o de atividades-ameaça. Trata-se da análise das atividades com potencial de serem utilizadas por indivíduos ou grupos ligados ao terrorismo para o levantamento, a movimentação, o armazenamento e a utilização de recursos ou outros ativos para suprir as necessidades de um terrorista ou de uma organização terrorista.

O financiamento das atividades terroristas não se resume apenas ao apoio financeiro para a perpetração de ataques. É preciso considerar que existe grande investimento na infraestrutura de campos de treinamento e de propaganda para a radicalização, atividades para as quais também é preciso reunir recursos. Assim, ao se interromper o fluxo de financiamento do terrorismo e se compreender como se realizou o financiamento de ataques pretéritos, é possível prevenir futuros ataques.

As fontes de FT podem variar conforme o ato terrorista. Os fundos podem se originar tanto de fontes lícitas quanto ilícitas, ou seja, o financiamento pode ser derivado de atividades e origens criminosas, mas também de atividades ou origens perfeitamente legais, e o principal desafio é identificar essas fontes, com o intuito de erradicá-las. A avaliação das diferentes fontes de FT pode ser útil para que os países identifiquem onde devem ser aplicados os controles de mitigação.

Nesse sentido, foi elaborado questionário específico para a identificação de atividades lícitas ou ilícitas que possam eventualmente representar maior ameaça no contexto de financiamento do terrorismo no Brasil, e foram mapeadas e apontadas as principais atividade-ameaça.

Como conclusão dessa análise, foi possível separar três grupos de atividades-ameaça, de acordo com a sua percepção de utilização: um grupo de perfil baixo, um médio e um alto. O primeiro grupo compreende atividades cuja potencial utilização é percebida como baixa, ou seja, são formas de financiamento do terrorismo que raramente poderiam ser utilizadas no país. Nesse grupo, incluem-se tanto atividades lícitas, como o autofinanciamento ou financiamento próprio das ações, quanto atividades ilícitas, como o contrabando de cigarros, de drogas, de pedras preciosas e de pessoas, além das fraudes com cartões de crédito.

O segundo grupo compreende as atividades cuja percepção de potencial utilização é média, ou seja, são formas que poderiam ser utilizadas no país para fins de financiamento do terrorismo. Entre essas atividades estão as legais, como a doação de pessoas físicas e jurídicas, e as ilícitas, como a extorsão de negócios e das populações locais e da diáspora, o tráfico de pessoas e a pirataria.

Por fim, um terceiro grupo compreende as atividades-ameaça consideradas que apresentam maior potencial de utilização, que incluem o contrabando de produtos e o financiamento do terrorismo baseado em comércio exterior.

Com relação ao primeiro grupo, a única atividade lícita considerada foi o autofinanciamento, enquanto as atividades ilícitas de perfil baixo são o contrabando de cigarros, de drogas, de pedras preciosas e de pessoas (tráfico de migrantes) e as fraudes com cartões de crédito.

A Abin indica que o autofinanciamento é a modalidade potencial de financiamento relacionada principalmente à atuação de combatentes estrangeiros (FTFs), lobos solitários e grupos extremistas de caráter não religioso. O Coaf informou que esse tipo de fonte foi identificado principalmente no caso dos combatentes estrangeiros.

O cigarro é um dos principais produtos entre aqueles comercializados ilegalmente no Brasil. O contrabando de cigarro responde a mais de 50% do comércio desse produto no Brasil e tem sido adotado como negócio por facções criminosas, gerando importante margem de lucro para esses grupos.

O Coaf indicou o contrabando de cigarros como ilícito detectado nas análises do órgão, e que poderia ter potencial para ser utilizado na obtenção de fundos vinculados ao FT, sem evidências, até o momento, de tal vinculação.

O tráfico de drogas é uma atividade criminosa com potencial ligação com o terrorismo e seu financiamento. De acordo com a Abin, trata-se de modalidade associada principalmente a casos pontuais de indivíduos pertencentes a comunidades originárias de diásporas e residentes nas regiões de fronteira. O Coaf mencionou a suposta associação de remanescentes de antigo grupo guerrilheiro de país limítrofe com narcotraficantes brasileiros.

Pedras preciosas, e o seu comércio, têm igualmente potencial de serem utilizadas em todos os estágios do financiamento do terrorismo, ou seja, na arrecadação, na transferência, no armazenamento e na utilização. Mesmo o comércio lícito, por suas características, poderia estar sujeito a consideráveis vulnerabilidades, criando desafios para a indústria de pedras preciosas e para as autoridades nacionais de PLD/CFT.

Em relação ao tráfico de migrantes, a Abin informa que o tráfico de migrantes ou contrabando de pessoas pode potencialmente se associar ao recrutamento de pessoas para contribuir com as atividades de organizações terroristas ou grupos extremistas e seu envio ao exterior de forma irregular. O Coaf, por sua vez, informou que, em análises mais recentes, verificou-se a associação de organizações criminosas ligadas ao contrabando de migrantes a pessoas potencialmente ligadas a OT.

Outra modalidade considerada com potencial para ser utilizada em operações de FT seria a fraude com cartão de crédito. Um dos tipos de fraude consiste no pagamento de faturas de cartão de crédito “a maior”, ou seja, o pagamento com valores bem superiores ao efetivamente devido, deixando saldo disponível no cartão. Esse saldo pode ser sacado no exterior – geralmente em países onde atuam grupos criminosos ou organizações terroristas – por meio de cartões adicionais. Na cadeia do financiamento do terrorismo (levantamento – movimentação – armazenamento – utilização), essa prática poderia ser utilizada para movimentar ou transferir fundos.

A Abin reporta que a arrecadação mediante fraude e outros crimes de menor potencial ofensivo é associada principalmente ao envio de pequenos montantes ao exterior. O Coaf mencionou a tipologia de pagamento de fatura de cartão de crédito “a maior” para gerar artificialmente crédito a ser sacado no exterior.

O segundo grupo de atividades que potencialmente poderiam ser utilizadas para atividades relacionadas ao FT, e que foram consideradas como de maior potencial que a categoria anterior, refere-se a doações de pessoas físicas e de pessoas jurídicas, além da extorsão de negócios e das populações locais e da diáspora, o tráfico de pessoas e a pirataria.

Realizar doações é uma atividade lícita e não configura crime, a menos que seja para fins de financiamento de atos terroristas. A ameaça, nesse caso, é o levantamento de recursos de atividades legítimas ou aparentemente lícitas para financiamento do terrorismo. Segundo a Abin, dentre atividades com potencial para financiar grupos terroristas, destacam-se as doações de comunidades desenvolvidas a partir de diásporas e de estrangeiros oriundos de países de regiões de conflito.

As doações potencialmente poderiam utilizar como método a transferência de recursos por meio do sistema bancário, com a pulverização do envio de valores para inúmeros indivíduos ligados a grupos terroristas no país de destino, onde poderiam ser recolhidos pelos líderes locais. O mesmo potencial também pode ser encontrado no procedimento que tem pequenas empresas como destinatárias. Para grupos extremistas não religiosos, poderia haver o repasse de verbas de pequeno valor entre grupos de mesmo matiz ideológico. A Abin percebe essa atividade como uma ameaça de maior intensidade.

Doações de pessoas jurídicas referem-se a transferências de fundos de simpatizantes a causa terrorista oriundas de pessoas jurídicas estabelecidas no Brasil, incluindo-se, nessa definição, as Organizações Sem Fins Lucrativos, Organizações Não Governamentais (ONGs) ou instituições de caridade. No Brasil, essas instituições são chamadas de Organizações da Sociedade Civil (OSCs). As fontes dos recursos podem ser tanto recursos obtidos com o faturamento de uma empresa, no caso de doações de pessoas jurídicas, quanto recursos levantados em prol de causa beneficente.

No que tange a tais entidades, o objetivo dos monitoramentos é detectar falsas associações humanitárias, que supostamente auxiliam crianças ou famílias em locais de conflito, mas, na prática, poderiam ser aproveitadas para financiar organizações terroristas.

De acordo com a Abin, no que tange à arrecadação de recursos por meio de pessoas jurídicas instituídas no Brasil e em países fronteiriços, bem como sua utilização para lavagem de dinheiro, é especialmente relevante o monitoramento de entidades comerciais instituídas por comunidades expatriadas e de entidades sem fins econômicos ligadas a instituições religiosas, de ensino e de caridade.

Além disso, verificou-se o potencial de utilização da arrecadação de recursos junto a brasileiros e estrangeiros residentes no Brasil que estabeleceram atividades comerciais legítimas em território nacional, para posterior envio para o exterior por meio do sistema financeiro e do sistema dólar-cabo. O Coaf, por sua vez, indica que se verificaram alguns casos potenciais pontuais de utilização de organizações sem fins lucrativos para movimentação de fundos para zonas de risco.

Relatórios do Gafi reconhecem que grupos terroristas extorquem populações locais como forma de sustentar suas atividades. Existem relatos de extorsão de negócios, por exemplo, de comerciantes e de empresas, e de populações locais e da diáspora.

A Abin indica que a atividade-ameaça potencial se refere à arrecadação em comunidades residentes no Brasil em troca de serviços prestados a parentes ou amigos residentes no país de origem, enquanto o Coaf menciona um caso detectado pelo órgão em que um potencial financiador do terrorismo se utilizava de CPFs de migrantes recém-chegados para abrir empresas de fachada.

Por fim, os estudos dos principais órgãos em matéria de FT no país categorizaram um terceiro grupo de atividades com potencial comparativamente maior para ser utilizado para atividades terroristas ou de seu financiamento, com especial ênfase no contrabando de produtos e o financiamento do terrorismo baseado em comércio.

O contrabando de produtos como atividade-ameaça de FT, na prática, é o termo genérico utilizado para designar o contrabando, o descaminho e a contrafação.

A Abin considera o contrabando de produtos a modalidade associada principalmente a casos pontuais de indivíduos pertencentes a comunidades originárias de diásporas e residentes nas regiões de fronteira. O Coaf afirma que, de acordo com as análises realizadas, as atividades de contrabando/descaminho são os principais ilícitos que poderiam potencialmente se vincular ao FT.

Conforme vimos na parte específica de LD, os esquemas de lavagem de dinheiro por meio do comércio são importantes e constituem um desafio para o monitoramento e controle das operações, com vinculação especial às atividades de contrabando. Assim, esses esquemas baseados em comércio apresentam o potencial de ser utilizados não somente para a LD, mas também para o FT.

A Abin descreve ainda como atividade comparativamente mais ameaçadora a modalidade de transferência de recursos por meio de pagamento de atividades de comércio exterior, com pagamento por fora do sistema oficial (por meio de esquemas dólar-cabo) e com subfaturamento dos valores da transação, facilitando possível desvio dos valores a outras finalidades e regiões.

O Coaf também identificou algumas tipologias que potencialmente poderiam se associar ao financiamento do terrorismo baseado em comércio.



5 Vulnerabilidades Nacionais

5.1 Vulnerabilidade dos setores regulados

A Lei Antilavagem de Dinheiro do Brasil⁵⁴ estabelece, em seu art. 9º, as atividades que se sujeitam às obrigações por ela estabelecidas nos arts. 10 e 11, consideradas susceptíveis para a prática dos crimes de lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo.

A regulamentação dos deveres estabelecidos nos arts. 10 e 11 compete ao órgão que atua como fiscalizador ou regulador daquelas atividades, e, na sua inexistência, as instruções devem ser expedidas pelo Coaf, competindo-lhe a definição das pessoas abrangidas, de acordo com o teor do § 1º do art. 14 da Lei 9.613, de 1998.

Segundo metodologia desta ANR, vulnerabilidades são definidas como as falhas ou fragilidades nos sistemas de prevenção a LD/FTP que podem ser exploradas pelas ameaças, trazendo riscos para esses sistemas. Assim, as vulnerabilidades representam o “onde”, ou seja, quais setores, produtos ou serviços podem ser potencialmente explorados pelas ameaças. O levantamento das vulnerabilidades setoriais buscou avaliar a vulnerabilidade ponderada de cada um dos setores obrigados. Buscou também avaliar, dentro de cada setor, as vulnerabilidades de seus principais produtos ou serviços.

Para a realização dessa etapa, solicitou-se a participação de todos os órgãos reguladores e supervisores atuantes no sistema brasileiro de PLD/FTP. Cada um deles foi convidado a realizar sua própria avaliação setorial de risco de LD/FTP (ASR), identificando, assim, as principais

⁵⁴ Lei 9.613, de 3 de março de 1998.

vulnerabilidades do seu setor. Posteriormente, os resultados recebidos foram consolidados e ponderados, tanto em nível setorial, levando-se em consideração a representatividade de cada segmento dentro do macro setor, como em nível nacional, considerando sua materialidade.

Feito isso, torna-se possível afirmar que a nota de vulnerabilidade setorial do país deve ser entendida como média, para fins de LD/FT.

Vulnerabilidade: Média
(Nota Nacional Consolidada)

Tal nota, conforme capítulo 2 da Metodologia, foi fruto da consolidação e ponderação das vulnerabilidades setoriais, assim segregadas:

Figura 9 – Ranking vulnerabilidade dos setores regulados

Setores	Vulnerabilidade Ponderada
Instituições Financeiras bancárias e não bancárias	Média
Títulos de Valores Mobiliários	Baixa
Seguros e previdência	
Demais setores obrigados	

Conclui-se, portanto, que, de forma consolidada, o setor de “Instituições Financeiras bancárias e não bancárias” é o mais vulnerável, comparativamente aos demais setores, para fins de LD/FT.

A seguir, são detalhadas as principais vulnerabilidades identificadas em relação a cada setor obrigado.

5.1.1 Instituições financeiras bancárias e não bancárias⁵⁵

Segundo relatórios do Gafi⁵⁶ e do Fundo Monetário Internacional (FMI),⁵⁷ o SFN é vasto e diversificado, sendo o maior da América Latina, e formado por um amplo conjunto de entidades e instituições, públicas e privadas, que promovem a intermediação financeira. É por meio do sistema financeiro que as pessoas, as empresas e o governo circulam a maior parte dos seus ativos, pagam suas dívidas e realizam seus investimentos.

Estão em operação cerca de 1.630 instituições autorizadas a funcionar pelo BCB, distribuídas entre os seguintes segmentos:

⁵⁵ Para fins deste Relatório, o termo “instituições financeiras bancárias e não bancárias” engloba os bancos e caixas econômicas, administradoras de consórcios, cooperativas de crédito, corretoras e distribuidoras, instituições de pagamentos e demais instituições não bancárias reguladas e fiscalizadas pelo Banco Central do Brasil.

⁵⁶ FATF. *Mutual Evaluation Report on Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism of The Federative Republic of Brazil* – Gafi – junho de 2010. Disponível em: <https://www.fatf-GAFI.org/publications/mutualevaluations/documents/mutualevaluationreportofbrazil.html>.

⁵⁷ *Financial System Stability Assessment* – Brazil, FMI, novembro de 2018; *Financial Sector Assessment Program, Detailed Assessment of Observance – Basel Core Principles for Effective Banking Supervision* – Brazil, FMI, novembro de 2018; e *Financial Sector Assessment Program Technical Note on Supervision and Oversight of Financial Market Infrastructures* – Brazil, FMI, novembro 2018.

Tabela 12 – Instituições autorizadas a funcionar

Segmento	Dez/2020
Banco Múltiplo	137
Banco Comercial	20
Banco de Desenvolvimento	4
Caixas Econômicas Estaduais/Federal	1
Banco de Investimento	10
Banco de Câmbio	5
Sociedade de Crédito, Financiamento e Investimento	60
Sociedade de Crédito Direto	41
Sociedade de Empréstimo entre Pessoas	4
Sociedade Corretora de Títulos e Valores Mobiliários	64
Sociedade Corretora de Câmbio	53
Sociedade Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários	96
Sociedade de Arrendamento Mercantil	19
Sociedade de Crédito Imobiliário e Associação de Poupança e Empréstimo	3
Sociedade de Crédito ao Microempreendedor e à Empresa de Pequeno Porte	31
Agência de Fomento	16
Companhia Hipotecária	6
Instituição de Pagamento	26
Cooperativa de Crédito	886
Sociedade Administradora de Consórcio	144
Total	1631

Data Base: 31/12/2020.

Fonte: <https://www.bcb.gov.br/estabilidade financeira/evolucao sf nmes>.

O setor financeiro do Brasil é caracterizado por uma grande capilaridade, com a presença de pelo menos um ponto de atendimento físico em todos os 5.568 municípios brasileiros. No final de 2020, existiam no país 18.122 pontos de atendimento presenciais. Além disso, o uso de canais remotos vem crescendo e respondeu, em 2017, por 66% do total de transações realizadas (remotas e presenciais). As transações por *smartphones* e PDAs aumentaram 19% entre 2015 e 2017.⁵⁸

Os ativos totais das instituições financeiras bancárias e não bancárias somavam, ao final de 2020, mais de R\$9,7 trilhões, sendo 94% disso correspondente ao setor bancário.

Tabela 13 – Evolução dos ativos anuais das IFs (em bilhões de reais)

	2016	2017	2018	2019	2020
Segmento bancário	R\$6.741,58	R\$6.801,00	R\$7.171,56	R\$7.560,52	R\$9.177,31
Segmento não bancário	R\$267,25	R\$310,63	R\$359,37	R\$387,43	R\$603,51
TOTAL	R\$7.008,83	R\$7.111,63	R\$7.530,93	R\$7.947,96	R\$9.780,82

As vulnerabilidades do setor foram levantadas a partir da Avaliação Setorial de Riscos (ASR) elaborada pelo BCB entre 10 de maio de 2019 e 6 de novembro de 2019. Esse exercício, que priorizou o levantamento dos riscos relacionados aos produtos e serviços considerados mais expostos para fins de LD/FT, contou com a participação de representantes do setor regulado, por meio de três Associações de Classe selecionadas.⁵⁹

58 Relatório de Cidadania Financeira 2018. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/Nor/releidfin/docs/Relatorio_Cidadania_Financeira.pdf.

59 Associação Brasileira de Bancos (ABBC), Associação Brasileira de Câmbio (Abracam) e Federação Brasileira de Bancos (Febraban).

No geral, o setor apresenta vulnerabilidade ponderada média, de uso para fins de LD/FT. De forma mais detalhada, a tabela a seguir apresenta as categorias utilizadas na ASR, por ordem decrescente de exposição ao uso para fins de LD/FT:

Figura 10 – Ranking vulnerabilidade dos produtos regulados do setor

Segmento/Produto	Vulnerabilidade Segmentos
Câmbio	Alta
Conta de pagamento pré-paga	Média
Conta-corrente / conta de poupança	
Conta de pagamento pós-paga	
Consórcio	Baixa
Cheque ordem de pagamento	
Outros	

Entre aqueles avaliados na ASR, o segmento câmbio⁶⁰ foi o único a apresentar alta vulnerabilidade de uso para fins de LD/FT. Determinadas operações conduzidas no mercado de câmbio estão relacionadas a algumas tipologias tradicionais de lavagem de dinheiro, por viabilizarem o trânsito de recursos do e para o exterior, tornando o processo de rastreamento dos recursos mais complexo, notadamente quando o fluxo envolve paraísos fiscais.⁶¹

As instituições do segmento bancário podem realizar todas as operações de câmbio previstas nas normas cambiais, em qualquer valor.⁶² Já no caso do segmento não bancário, as operações de câmbio no mercado primário possuem limitações quanto a forma e valor. Em 31 de dezembro de 2020, 179 instituições estavam autorizadas a operar no mercado de câmbio, sendo 101 do segmento bancário e 78 do segmento não bancário. Dez bancos concentraram, em 2020, 81,2% do valor total das operações no mercado primário, conforme a figura a seguir.

Atualmente, o mercado de câmbio no Brasil movimenta um volume expressivo de recursos. Em 2019, o volume movimentado no mercado primário superou US\$1.385,7 bilhão (figura à continuação). Segundo dados do BCB,⁶³ as pessoas físicas respondem pelo maior número de operações de câmbio à vista, especialmente a título de viagens internacionais e transferências unilaterais. Já em relação às pessoas jurídicas, os clientes relacionados ao setor de atividades financeiras e seguros celebram aproximadamente a metade de todo o valor movimentado no mercado primário. Por fim, as operações de câmbio relativas ao comércio exterior corresponderam, em 2020, a cerca de 25% do total movimentado no mercado primário, totalizando US\$356,9 bilhões.

60 Para fins deste trabalho, os seguintes produtos e serviços são considerados na categoria Câmbio: compra e venda de moeda estrangeira (câmbio manual ou cartão pré-pago em moeda estrangeira); a remessa internacional (*remittance*), seja na saída ou no ingresso; o pagamento de importação; a importação de moeda nacional; o recebimento de exportação; as disponibilidades no exterior; o câmbio financeiro e a conta-corrente em moeda estrangeira (CCME).

61 Tipologias relacionadas à utilização do mercado de câmbio para LD/FT podem ser encontradas no Anexo: *Casos e Casos Coletânea de Tipologias de LD/FT, Edição Especial, Avaliação Nacional de Riscos 2021*, conforme a seguir: 2.36. Corretora de Câmbio no esquema de envio ilegal de valores para o exterior; 2.40. Evasão de Divisas por meio de Corretoras, entre outras.

62 Exceto os bancos de desenvolvimento, que somente podem realizar operações específicas autorizadas pelo BCB.

63 Fonte: Relatório de Economia Bancária 2019. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/content/publicacoes/relatorioeconomiabancaria/REB_2019.pdf.

Gráfico 8 – Participação no mercado de câmbio em 2020

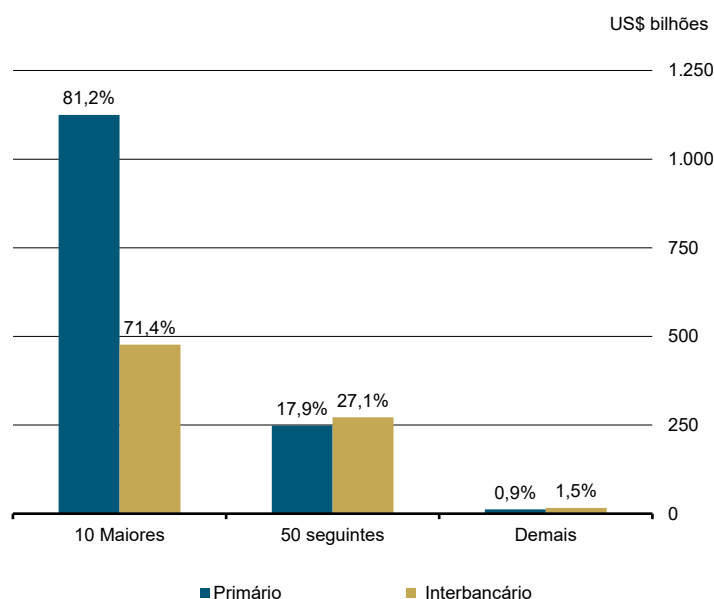


Tabela 14 – Mercado Primário

Valores por tipo de contrato						
Tipo de Contrato	2018		2019		2020	
	US\$ bi	%	US\$ bi	%	US\$ bi	%
Exportação	227,7	15,1%	198,0	12,7%	192,0	13,9%
Importação	178,3	11,8%	175,1	11,2%	164,9	11,9%
Financeiro – Inv. Portfólio – Não Residentes	530,1	35,2%	633,7	40,6%	527,9	38,1%
Financeiro – Inv. Portfólio – Residentes	39,6	2,6%	36,6	2,3%	61,2	4,4%
Financeiro – Outros	529,8	35,2%	517,5	33,2%	439,7	31,7%
Total	1.505,6	100,0%	1.560,9	100,0%	1.385,8	100,0%

Apesar dos esforços de regulação e fiscalização do BCB para fins de PLD/FT do mercado de câmbio nos últimos anos, que resultaram na liquidação de 14 instituições financeiras e na instauração de dezenas de processos administrativos sancionadores por faltas graves relacionadas com obrigações de PLD/FT, alguns produtos da categoria câmbio são ainda significativamente vulneráveis para a LD/FT, com destaque, a título de exemplo, para as operações de pagamento de importação, de pagamento de frete de importação e a venda de moeda estrangeira em espécie (câmbio manual). Também merecem especial atenção das instituições autorizadas a operar, no mercado de câmbio, os recebimentos ou pagamentos de empréstimos, obtidos no exterior, e a carga ou recarga de volumes significativos em cartões pré-pagos em moeda estrangeira.⁶⁴

Por fim, cabe destacar que o crescente cerco às operações ilícitas conduzidas no mercado de câmbio tem levado ao uso das operações de dólar-cabo, representadas pela compra e venda de

⁶⁴ Tipologias relacionadas à utilização de operações de pagamento de importação, pagamento de frete de importação, venda de moeda estrangeira em espécie e cartões pré-pagos para LD/FT podem ser encontradas no Anexo *Casos e Casos Coletânea de Tipologias de LD/FTP, Edição Especial, Avaliação Nacional de Riscos 2021*, conforme a seguir: 2.22. Remessa ao Exterior por meio de Importações Fictícias; 2.37. Contrabando com Pagamento Antecipado de Importação; 3.6. Financiamento de Grupos Extremistas com Utilização de Empresas de Fachada; 2.45. Lavagem de Dinheiro Proveniente da Extração e Comércio Ilegais de Metais Preciosos; 2.79. Tráfico de Armas, entre outras.

moeda estrangeira realizadas no mercado marginal, sem a intervenção de instituições autorizadas a operar no mercado de câmbio pelo Banco Central.⁶⁵

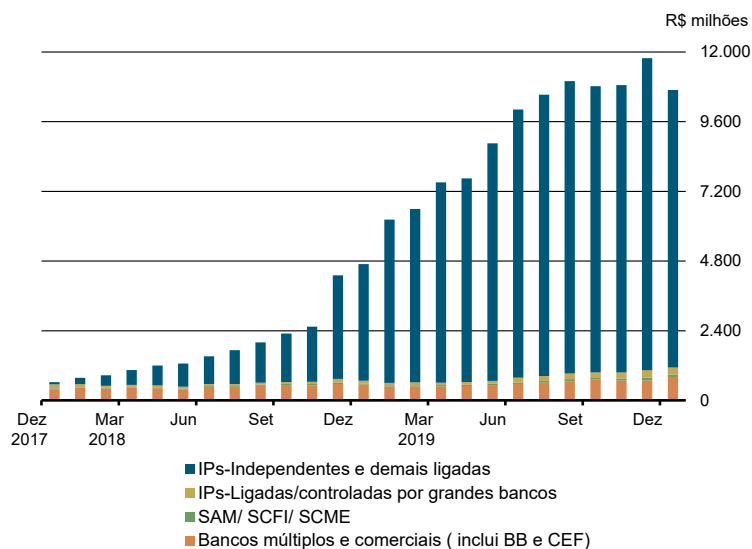
As contas de pagamento pré-pagas, a conta-corrente e a conta de poupança apresentaram vulnerabilidade média, de acordo com a ASR do BCB. Embora tenham sido tratadas como categorias diferentes, apresentam características similares em relação a diversas tipologias de LD/FT, destacando-se os saques e depósitos em espécie; o fracionamento nas operações a débito ou crédito; a emissão de DOC ou TED ou outra forma de transferência eletrônica, por meio de recebimento de recursos em espécie, sem identificação do depositante.⁶⁶

Importante destacar que é por meio da conta-corrente e da conta de poupança que transita o maior volume de recursos no SFN, ambiente em que se observa o maior volume de movimentações atípicas. Em 2020, mais de 160 milhões de pessoas (representando mais de 90% da população adulta brasileira) mantinham algum relacionamento bancário, como contas de depósitos à vista (conhecidas como contas-correntes), contas de depósitos de poupança e contas-correntes de depósitos para investimento.⁶⁷ Com relação às contas de pagamento pré-pagas, o saldo de moeda eletrônica de cartões pré-pagos atingiu R\$9,8 bilhões em dezembro de 2019,⁶⁸ sendo um segmento que vem crescendo nos últimos anos.

Tabela 15 – Meios de pagamentos – Saldos em final de período (em milhões)

	dez/18	dez/19	dez/20
Depósitos à vista	192.070	219.413	313.755
Depósitos de poupança	1.011.794	1.115.229	1.742.789

Gráfico 9 – Conta pré-paga nas instituições autorizadas



65 Tipologias relacionadas à utilização de dólar-cabo para LD/FT também podem ser encontradas no Anexo *Casos e Casos Colateral de Tipologias de LD/FT*, Edição Especial, Avaliação Nacional de Riscos 2021, conforme a seguir: 2.23. Evasão de divisas por meio de Sistema Financeiro Paralelo (dólar-cabo); 2.29. Dólar-Cabo; 2.68. Sistema de dólar-cabo utilizando o comércio transfronteiriço; 3.3. Financiamento de grupo extremista por meio do agronegócio e do comércio exterior; 3.5. Financiamento de grupos/indivíduos extremistas por meio de transações tipo dólar-cabo “invertido”, entre outras.

66 Tipologias relacionadas à utilização de saques e depósitos em espécie; o fracionamento de operações; emissão de DOC ou TED ou outra forma de transferência eletrônica, recebimento de recursos em espécie, sem identificação do depositante para LD/FT também podem ser encontradas no Anexo *Casos e Casos Colateral de Tipologias de LD/FT*, Edição Especial, Avaliação Nacional de Riscos 2021, conforme a seguir: 2.76. Fracionamento Cooperativo; 2.85. Pagamento do tráfico de entorpecentes por meio da compra de ouro ilegal; 2.3. Desvio de Recursos de Administração Pública Municipal por Interpostas Pessoas, entre outras.

67 Relatório de Cidadania Financeira 2018. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/Nor/relcidfin/docs/Relatorio_Cidadania_Financeira.pdf.

68 Relatório de Economia Bancária. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/content/publicacoes/relatorioeconomibancaria/REB_2019.pdf.

As instituições financeiras vêm investindo de forma crescente em recursos tecnológicos avançados (inteligência artificial, *machine learning* etc.), com a finalidade de detectar de maneira mais eficiente tais movimentações, de modo a reduzir os chamados falsos positivos. A utilização de meios digitais para a abertura de contas, procedimento comum nos processos relacionados a contas pré-pagas, mas que também vem se tornando comum nas contas de modelos mais tradicionais (conta-corrente e poupança), também representa um importante desafio às áreas de PLD/FT das instituições financeiras, em especial na detecção da utilização de documentos fraudulentos no processo de identificação e qualificação dos clientes.

5.1.2 Valores mobiliários

O mercado de capitais é regulamentado e supervisionado pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM), nos termos da Lei 6.385, de 7 de dezembro de 1976. Sem prejuízo de outros valores mobiliários, merecem destaque, nesse ambiente econômico, dois segmentos: os mercados organizados de valores mobiliários,⁶⁹ e o mercado de administração de carteiras, em especial o de fundos de investimento.

A vulnerabilidade ponderada do setor de valores mobiliários foi considerada baixa para fins de LD/FT, comparativamente aos demais setores nacionais. No entanto, ao avaliar apenas seus segmentos regulados, a CVM, em sua ASR, considerou que ambos os segmentos apresentam vulnerabilidade média.

Figura 11 – Ranking vulnerabilidade dos produtos regulados do setor

Segmento/Produto	Vulnerabilidade Segmentos
Mercado e Intermediários Fundos de Investimentos	Média

Ao final de 2020, o Brasil possuía três administradoras de mercado autorizadas pela CVM:

- B3⁷⁰ – administra três infraestruturas de mercado (Entidade de Compensação e Liquidação, Registradora e Depositária) e uma Bolsa;
- CSDBR – administra uma Registradora e realizou seu primeiro registro em outubro de 2020;
- BBCE – administra uma Registradora e, apesar de autorizada, ainda não possui nenhuma operação registrada.

Em 31 de dezembro de 2020, o universo dos intermediários que atuam na B3 correspondia a 69 instituições, sendo 56 Participantes de Negociação Plena⁷¹ (PNP) e 13 Participantes de Negociação⁷² (PN).

69 Ambiente supervisionado pela Superintendência de Relações com o Mercado e Intermediários (SMI). Disponível em: <https://www.gov.br/cvm/pt-br/acesso-a-informacao-cvm/institucional/estrutura>.

70 http://www.b3.com.br/pt_br/.

71 http://www.b3.com.br/pt_br/produtos-e-servicos/participantes/clearing/tipos-de-participantes/participante-de-negociacao-pleno-pnp.htm.

72 http://www.b3.com.br/pt_br/produtos-e-servicos/participantes/clearing/tipos-de-participantes/participante-de-negociacao-pn.htm.

Ações – ADTV ⁷³ – Volume Financeiro (US\$)	dez/19	dez/20
Total Ações/Renda Variável (mercado à vista, a termo e de opções)	5.687.084.893	6.816.014.135

Derivativos Listados – Juros, Moedas e Mercadorias – ADV ⁷⁴ – Número de Contratos	dez/19	dez/20
Total	5.650.071	7.559.758

Entre as principais vulnerabilidades do segmento de Mercado e Intermediários, é possível citar a dificuldade na realização da devida identificação dos beneficiários finais de investidores não residentes, que são beneficiados por cadastro simplificado para iniciação e prosseguimento de operações no mercado de capitais.⁷⁵

Já a indústria de fundos de investimento⁷⁶ alcançou, em 2020, no Brasil, o patrimônio de cerca de R\$6 trilhões,⁷⁷ o que à época correspondeu a cerca de 80% do PIB nacional. Naquela ocasião, a CVM possuía o registro de 21.027 fundos de investimento, merecendo destaque os fundos estruturados: 685 Fundos Imobiliários (FIIs),⁷⁸ 1.570 Fundos de Investimentos em Direitos Creditório (FIDCs)⁷⁹ e 1.362 Fundos de Investimentos em Participações (FIPs).⁸⁰ Cabe também enfatizar que, em dezembro de 2020, havia 66 administradores fiduciários, 93 administradores plenos e 1.220 gestores registrados na Autarquia.

Essa indústria também se destaca por sua alta representatividade no financiamento de diversos segmentos da economia nacional, mantendo em carteira mais de 50% do estoque da dívida pública mobiliária federal, ou quase 20% da capitalização bursátil brasileira. Outra evidência da importância desse segmento é a sua interconexão com outros segmentos da economia, assim como a sua importância para sustentar e viabilizar variadas formas de investimento no país. A título de exemplo, os fundos de investimento representam quase a totalidade dos investimentos das reservas técnicas de regimes próprios de previdência social instituídos por municípios e estados brasileiros, entidades abertas de previdência complementar e seguradoras. Além disso, respondem por mais da metade dos investimentos dos fundos de pensão.

Das vulnerabilidades inerentes aos segmentos da CVM, podemos destacar: os prestadores de serviços que iniciam suas atividades no mercado de capitais, e, por isso, ainda não tiveram sua estrutura de PLD/FT testada, tampouco um histórico de atuação validado pelo regulador; e os investidores não residentes,⁸¹ que, a depender de suas características e forma de estruturação, podem trazer riscos mais elevados de lavagem de dinheiro (por exemplo, aqueles cujas características e natureza jurídica dificultam a identificação do beneficiário final).

73 Average Daily Trading Volume.

74 Average Daily Volume.

75 Tipologias relacionadas à utilização do mercado de valores mobiliários para LD/FT podem ser encontradas no Anexo *Casos e Casos Coletânea de Tipologias de LD/FTP, Edição Especial, Avaliação Nacional de Riscos 2021*, conforme a seguir: 2.21. Uso do Mercado de Valores Mobiliários para a Ocultação de Remetentes e Destinatários de Recursos em Espécie; 2.25. Operações Fraudulentas com Fundos de Investimento Imobiliário e Fundos de Pensão, entre outras.

76 Em 2020, tal ambiente era supervisionado pela Superintendência de Relações com Investidores Institucionais (SIN). Por conta de uma reestruturação no organograma da CVM, a partir de fevereiro de 2020 tal processo está a cargo da Superintendência de Supervisão de Investidores Institucionais (SIN) e da Superintendência de Supervisão de Securitização (SSS) – <https://www.gov.br/cvm/pt-br/acesso-a-informacao-cvm/institucional/estrutura>.

77 Aproximadamente US\$1.156.069.364.162.

78 <http://conteudo.cvm.gov.br/legislacao/instrucoes/inst472.html>.

79 <http://conteudo.cvm.gov.br/legislacao/instrucoes/inst356.html>.

80 <http://conteudo.cvm.gov.br/export/sites/cvm/legislacao/instrucoes/anexos/500/inst578consolid.pdf>.

81 Nos termos da ICVM 560/15, todos os investidores não residentes devem se registrar na CVM antes de realizarem negócios nos mercados financeiros e de capitais brasileiro. Em 31 de dezembro de 2020, a CVM possuía o registro de 18.807 investidores não residentes.

5.1.3 Seguros e previdência

Estão em funcionamento no mercado 123 sociedades de seguros, 13 entidades abertas de previdência complementar, 18 sociedades de capitalização, 15 resseguradores locais, 40 resseguradores admitidos, 76 resseguradores eventuais, 27 corretores de resseguro e 97.166 corretores de seguros ativos (55.945 pessoas físicas e 48.995 pessoas jurídicas). Essas instituições são reguladas e supervisionadas pela Superintendência de Seguros Privados (Susep). Em relação às entidades fechadas de previdência complementar, segmento regulado e supervisionado pela Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc), estão em funcionamento 295 Entidades Fechadas de Previdência Complementar (EFPC), com 2.843 patrocinadores e 591 instituidores. Essas EFPC administravam 1.161 planos de benefícios.

O setor de Seguros Privados tem uma participação de 3,76% no Produto Interno Bruto. Entre janeiro e dezembro de 2020, o faturamento dos mercados supervisionados pela Susep atingiu R\$274,11 bilhões, representando crescimento nominal de 0,6% em relação ao faturamento de 2019. Em termos reais, considerando a inflação acumulada medida pelo Índice de Preços ao Consumidor (IPCA), houve queda de 2,49% no volume total de receitas. Esse resultado se deve ao desempenho do setor de produtos de acumulação de recursos, incluindo VGBL, PGBL e Previdência Tradicional, que apresentou redução real de 4,91% no período, e do mercado de títulos de capitalização, que registrou queda de 6,71%, em termos reais. O total das provisões técnicas atingiu R\$1.201,94 bilhão em dezembro de 2019, um aumento nominal de 7,52% em relação a dezembro de 2019.

Os setores supervisionados pela Susep foram considerados como de vulnerabilidade baixa aos riscos de LD e FT, de acordo com a ASR realizada pelo órgão. Apesar disso, são considerados de maior risco e estão no foco de atenção da supervisão os setores de previdência com acumulação, como o PGBL e o VGBL, e os produtos de capitalização.

Figura 12 – Ranking vulnerabilidade dos produtos regulados do setor

Segmento/Produto	Vulnerabilidade Segmentos
Capitalização	Baixa
Corretoras(es)	
Previdência Complementar Aberta	
Seguro, Resseguro e Retrocessão	
Previdência Fechada	

A avaliação setorial de riscos conduzida pela Previc também concluiu que a vulnerabilidade ponderada do setor para fins de LD/FT é baixa.

Os planos de benefícios de previdência complementar fechada representam poupanças de longo prazo, acumuladas durante a fase de vida laboral, para garantir um nível de renda que proporcione um padrão de vida similar, na fase da aposentadoria. Essa missão depende da eficiente gestão de ativos e passivos que estão sob a responsabilidade das Entidades Fechadas de Previdência Complementar (EFPC), como gestoras dos referidos planos de complementação. O expressivo montante de recursos, em torno a 13,7% do PIB em dezembro de 2019, torna essas entidades investidores institucionais qualificados, com papel fundamental no desempenho econômico do país.

Ao final de 2019, o total de ativos em EFPC atingiu o montante próximo a R\$1 trilhão, com crescimento de 10% em relação ao ano de 2018. Em dezembro de 2019, havia: i) 314 planos de benefício definido (BD), com ativos da ordem de R\$610 bilhões; ii) 347 planos de contribuição variável (CV), com ativos da ordem de R\$251 bilhões; e iii) 459 planos de contribuição definida (CD), com ativos da ordem de R\$134 bilhões. Os 314 planos BD são os mais representativos, correspondendo a aproximadamente 61% do ativo total do sistema, enquanto os 347 planos CV somam 25% do total de recursos, e os 459 planos CD aproximam-se de 14% do valor gerido pelas EFPC.

5.1.4 Demais setores obrigados

Para fins deste Relatório, a categoria dos demais setores obrigados abrange o setor de Fomento Comercial (*factoring*),⁸² o setor de Provedores de Serviços de Ativos Virtuais e todo o segmento de Atividades e Profissões não Financeiras Designadas (APNFD).

A classificação da vulnerabilidade ponderada dos demais setores obrigados está apresentada na figura a seguir.

Figura 13 – Ranking vulnerabilidade dos segmentos regulados dos demais setores

Segmento/Produto	Vulnerabilidade
Provedores de Serviços de Ativos Virtuais (VASP)	Alta
Setor Imobiliário	
Segmento <i>Factoring</i>	
Setor de Metais Preciosos e Joias	
Transportadora de Valores	Média
Segmento Bens de Luxo	
Contadores	
Economistas	
Advogados	
Juntas Comerciais	
Eventos, Feiras e Festas	Baixa
Comércio de Animais	
Comércio de Artes e Antiguidades	
Segmento Direto e Promoções de Atletas	
Loteria Caixa, Lotex e Quota Fixa	

Na sequência, detalham-se os cinco setores com maior vulnerabilidade para fins de PLD/FT.

5.1.4.1 Provedores de serviços de ativos virtuais

No Brasil, esse setor ainda não tem suas atividades reguladas nem supervisionadas para fins de PLD/FT, respondendo apenas à regulação tributária.⁸³ Estima-se que existam em operação no país cerca de 40 corretoras de ativos virtuais. Além disso, o setor conta com algumas associações de classe.

Apesar da inexistência de obrigação legal dessas instituições relacionada com PLD/FT, o Coaf vem recebendo comunicações espontâneas de operações suspeitas de empresas do setor, conforme tabela a seguir:

⁸² Segundo o Glossário do Gafi, a atividade de Fomento Comercial (*factoring*) está incluída no conceito de instituições financeiras.

⁸³ Instrução Normativa RFB 1.888, de 3 de maio de 2019 (IN 1888).

Tabela 16 – Quantidade anual de comunicações de provedores de serviços de ativos virtuais

Ativos Virtuais	2019	2020	Total
Total	4.404	6.476	10.880

Em 2018, o Gafi alterou suas recomendações para contemplar explicitamente o setor de serviços de ativos virtuais⁸⁴ em face dos riscos de LD/FT percebidos. Entre as vulnerabilidades inerentes dos ativos virtuais estão, por exemplo, a possibilidade de anonimato das operações, já que as informações de identificação do remetente e destinatário das operações não estão necessariamente disponíveis, dificultando o seu rastreamento; a velocidade com que é transacionado; e o seu alcance global.

No Brasil, a vulnerabilidade do setor de Ativos Virtuais para fins de LD/FT foi considerada alta, principalmente por conta da ausência da regulação e supervisão. Além disso, o segmento de ativos virtuais vem apresentando crescimento nos últimos anos.

Segundo pesquisa *Cryptocurrencies and The Future of Money*,⁸⁵ os ativos virtuais já apresentam um importante volume de utilização, com 10,5% dos entrevistados indicando sua utilização em uma frequência pelo menos semanal. Segundo o site *Statista*, plataforma de dados globais, a América Latina é uma região que concentra muitos usuários de ativos virtuais, sendo que o percentual de brasileiros que possuíram alguma relação com esses ativos já teria alcançado os dois dígitos.⁸⁶

Por outro lado, o volume transacionado em ativos virtuais no Brasil ainda é pequeno, especialmente se comparado a outros países ou a outros segmentos financeiros. Apesar de o Brasil ser o país com maior volume transacionado em ativos virtuais na América Latina, o relatório *The 2020 Geography of Cryptocurrency Report*, produzido pela *Chainanalysis* e publicado em setembro de 2020, explica que a América Latina foi responsável por apenas 7% do volume mundial transacionado de ativos virtuais, no período de julho de 2019 a junho de 2020. Esse volume permite classificar a América Latina como uma das menores criptoekonomias do mundo em volume transacionado, à frente apenas da África e do Oriente Médio. Além disso, a criptoeconomia da América Latina apresentou a segunda menor taxa de crescimento durante o período do estudo. Segundo relatório da *Cointradermonitor*, em 2020 o volume de operações com bitcoins em *Exchanges* no Brasil chegou a US\$10 bilhões, o que representa, a título de comparação, 0,07% do volume transacionado na bolsa de valores do Brasil, no mesmo ano.

Por fim, no intuito de abordar as vulnerabilidades apontadas, encontram-se em tramitação no Congresso Nacional diversos projetos de lei que propõem regular o setor. A tramitação dos projetos ficou suspensa durante a maior parte de 2020, em função da pandemia de Covid-19.

5.1.4.2 Fomento comercial (*factoring*)

No Brasil, a atividade de fomento mercantil, também conhecida como *factoring*, surgiu em 1982. Atualmente, 560 empresas são associadas à Associação Nacional de Fomento Comercial (Anfac), realizando negócios da ordem de R\$150 bilhões, segundo dados da própria Associação. A atividade de fomento comercial atende, principalmente, pequenas e médias empresas que enfrentam dificuldade de caixa, ofertando operações lastreadas em recebíveis de transações mercantis. O universo de clientes

84 Recomendação 15 – Os países e as instituições financeiras deveriam identificar e avaliar os riscos de lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo que possam surgir em relação a (a) desenvolvimento de novos produtos e práticas de negócios, inclusive novos mecanismos de entrega, e (b) o uso de novas tecnologias ou em desenvolvimento para produtos novos ou já existentes. No caso de instituições financeiras, tal avaliação de riscos deveria ocorrer antes do lançamento desses novos produtos, práticas de negócios ou do uso de novas tecnologias ou em desenvolvimento. As instituições deveriam adotar medidas apropriadas para gerenciar ou mitigar tais riscos.

85 CGC. *Cryptocurrencies and the Future of Money*. Madrid: Center for the Governance of Change, IE University, 2019.

86 Disponível em: <https://www.statista.com/chart/18345/crypto-currency-adoption/>.

do setor gira em torno de duzentas mil empresas, sendo que o estado de São Paulo concentrou, em 2018 e 2019, 60% do montante das operações realizadas no país.

Apesar de a atividade encontrar respaldo nos Códigos Civil e Comercial brasileiro, ainda não existe no país legislação específica que discipline as operações de *factoring*. Por esse motivo, diante da ausência de órgão que exerça a supervisão da atividade, o Coaf expediu normas regulamentando os deveres dos arts. 10 e 11 da Lei 9.613, de 1998, para as empresas do setor.

O setor possui vulnerabilidade ponderada alta para LD e FT, por movimentar um volume considerável de recursos, por estar enquadrado no conceito de instituição financeira segundo o Glossário do Gafi e por não possuir órgão regulador ou fiscalizador da atividade com amplos poderes legais para aplicar as medidas preventivas na completude recomendada pelo Gafi.

5.1.5 Atividades e Profissões não Financeiras Designadas

No Brasil, o segmento de Atividades e Profissões não Financeiras Designadas (APNFDs) é bastante heterogêneo, compreendendo centenas de milhares de sujeitos obrigados e englobando diversas atividades além daquelas prescritas pelo Gafi.⁸⁷ Segundo a Lei 9.613, de 1998, são APNFDs às pessoas físicas e jurídicas que exercem atividades relacionadas com:

- loterias;
- setor imobiliário;
- joias, pedras e metais preciosos;
- comércio de objetos de arte e antiguidades;
- comércio de bens de luxo ou de alto valor;
- registro público de empresas mercantis e atividades afins – juntas comerciais;
- serviços advocatícios;⁸⁸
- serviços de contabilidade;⁸⁹
- auditoria independente;⁹⁰
- assessoria econômica para gestão de fundos, valores mobiliários ou outros;
- serviços diversos para atletas e artistas;
- promoção de direitos feiras, exposições ou eventos similares;
- transporte e guarda de valores;
- comércio de bens de alto valor de origem rural ou animal.

Dentro do setor de APNFDs, encontram-se segmentos mais vulneráveis a LD/FT, como o setor imobiliário, o comércio de metais preciosos e joias e o setor de transporte de valores.

Por outro lado, alguns segmentos, apesar de constarem como sujeitos obrigados na Lei 9.613, de 1998, não foram identificados como comumente utilizados para fins de LD/FT no país, como o segmento de loterias, que contava apenas com uma única empresa supervisionada, a Caixa Econômica Federal, que, por ser uma instituição financeira, além de empresa pública de direito privado, também está sob a supervisão do BCB, no que se refere às operações cursadas no SFN.

87 Das atividades prescritas pelo Gafi, fica de fora apenas a atividade de cassino, já que, no Brasil, o funcionamento de cassinos é proibido desde 1946 (Decreto-Lei 9.215, de 30 de abril de 1946). Essa proibição se aplica a cassinos de todos os tipos, incluindo estabelecimentos físicos, sites da internet e cassinos em navios. Cassinos que funcionam em navios estrangeiros também estão sujeitos a essa proibição quando em território brasileiro. No entanto, os cidadãos brasileiros não são proibidos de usar cassinos estrangeiros que operam na internet.

88 Quando exercendo as atividades listadas no art. 9º, XIV, da Lei 9.613, de 1998.

89 Quando exercendo as atividades listadas no art. 9º, XIV da Lei 9.613, de 1998.

90 Quando exercendo as atividades listadas no art. 9º, XIV da Lei 9.613, de 1998.

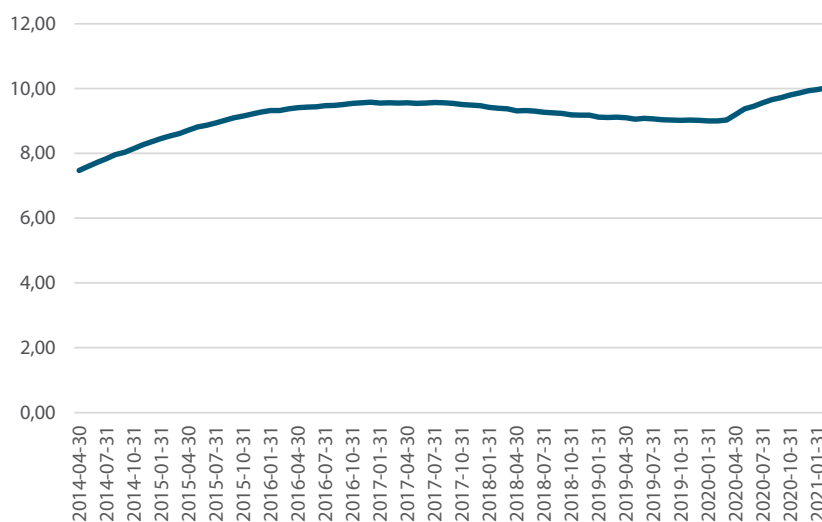
5.1.5.1 Setor imobiliário

Para fins deste Relatório, o setor imobiliário engloba tanto os corretores de imóveis, regulados e supervisionados para fins de PLD/FT pelo Conselho Federal de Corretores de Imóveis (Cofeci) e os Conselhos Regionais de Corretores de Imóveis (Crecis), quanto os notários (que se vinculam com a atividade imobiliária) e registradores, regulados e supervisionados pelo CNJ. No Brasil, a grande maioria das transações imobiliárias é realizada com a intermediação de empresas do setor imobiliário e/ou corretores imobiliários e, posteriormente, os contratos de compra e venda são supervisionados por um notário público e registrados junto ao registro público responsável.

A vulnerabilidade ponderada do setor imobiliário para LD/FT é alta. O mercado imobiliário movimenta grande parcela da economia brasileira e está exposto a diversas situações que aumentam sua exposição a LD/FT, como transações com clientes de mais alto risco ou utilização de interpostas pessoas ou estruturas jurídicas complexas para ocultação do real beneficiário da transação. Parte desse setor, como os notários, foi regulada para fins de PLD/FT apenas em 2019, e ainda está no processo de amadurecimento do conhecimento dos seus riscos e obrigações, mas já comunica em larga escala operações atípicas ao Coaf.

O volume financeiro movimentado no setor imobiliário gira na casa de R\$600 bilhões por ano. Em outubro de 2020, por exemplo, esse setor foi responsável por 9,78% do PIB brasileiro, segundo dados consolidados pelo Banco Central. O gráfico a seguir mostra a evolução da participação do setor no PIB do país de abril de 2014 até outubro de 2020. Em contraste com esse volume financeiro, não há impedimentos legais à utilização de dinheiro em espécie para efetivação de transações imobiliárias.

Gráfico 10 – Volume financeiro movimentado no setor imobiliário em relação ao PIB



Fonte: https://www.bcb.gov.br/estatisticas/grafico/graficococis/indices_imobiliario_pib

Cabe ressaltar que, apesar de constituir obrigações distintas, o mercado imobiliário realiza a liquidação de suas operações de compra e vendas por meio de instituições que integram o SFN, as quais apresentam maior amadurecimento relativo às obrigações de PLD/FT. Dessa forma, apesar da importante vulnerabilidade inerente do setor, o uso contumaz do sistema financeiro para os pagamentos consiste em um mitigador dos riscos.

5.1.5.2 Metais preciosos e joias

Neste Relatório, o setor de joias, pedras e metais preciosos é tratado de forma ampliada, alcançando diferentes etapas da cadeia de comercialização, e engloba o resultado das ASRs dos setores de extração mineral, incluindo ouro e gemas preciosas, regulado e fiscalizado pela Agência Nacional de Mineração; e do comércio de joias e metais preciosos, regulado e fiscalizado, para fins de PLD/FT, pelo Coaf.

Segundo último relatório publicado pelo Instituto Brasileiro de Gemas e Metais Preciosos (IBGM),⁹¹ em 2018 o Brasil figurava em 2º lugar no *ranking* dos maiores fornecedores de pedras coradas, sendo responsável por 1/3 da produção de gemas de todo o mundo; 12º lugar entre os maiores produtores de ouro; e 22º lugar na fabricação mundial de joias. Em 2017 estavam em operação mais de 14 mil estabelecimentos regulares no setor, conforme detalhamento a seguir.

Tabela 17 – Histórico do número de estabelecimentos do setor

CNAE 2.0 Subclasse	2017	2016	2015	2014	2013
Extração de minério de metais preciosos	165	175	185	172	193
Beneficiamento de minério de metais preciosos	17	17	18	28	25
Extração de gemas (pedras preciosas e semipreciosas)	85	87	87	89	83
Metalurgia dos metais preciosos	53	58	63	61	89
Lapidação de gemas	176	173	184	193	207
Fabricação de artefatos de joalheria e ourivesaria	975	986	1.021	1.030	1.026
Fabricação de bijuterias e artefatos semelhantes	853	893	928	899	872
Comércio atacadista de joias, relógios e bijuterias, inclusive pedras preciosas e semipreciosas lapidadas	1.118	1.191	1.216	1.208	1.129
Comércio varejista de artigos de joalheria	8.512	8.646	8.786	8.630	8.363
Comércio varejista de artigos de relojoaria	2.185	2.216	2.226	2.214	2.188
Total	14.139	14.442	14.714	14.522	14.155

Fonte: IBGM.

Além disso, ainda segundo o relatório do IBGM, em 2018 as vendas de varejo do setor atingiram R\$12,6 bilhões, e o setor foi responsável por exportar mais de US\$3 bilhões, sendo que Minas Gerais, Bahia e São Paulo foram os estados com maior participação na exportação do setor.

A vulnerabilidade ponderada do setor de metais preciosos, para fins de LD/FT no Brasil, foi classificada como alta. O setor ainda não é regulado para fins de PLD/FT em todas as etapas da cadeia de comercialização, pois a ANM não publicou sua regulamentação específica. Ademais, a vasta extensão do território explorável para ouro e pedras preciosas, dificuldades inerentes na identificação e combate da mineração ilegal e o desconhecimento das obrigações de PLD/FT por parte da grande maioria dos integrantes do setor são fatores que corroboram tal vulnerabilidade.

Ademais, existem vulnerabilidades intrínsecas à atividade de mineração e ao comércio de joias, pedras e metais preciosos que tornam o setor vulnerável a LD/FT, como já destacado por trabalhos e guias internacionais, como os produzidos pelo Gafi⁹² e Gafilat.⁹³ Por exemplo, o setor de mineração e comércio de ouro costuma depender fortemente do uso de dinheiro em espécie. Além

⁹¹ Relatório “O Setor em grandes números 2018”. Disponível em: <https://ibgm.com.br/publicacao/publicacao-o-setor-em-grandes-numeros-2018/>.

⁹² Por exemplo: (1) *RBA Guidance for Dealers in Precious Metal and Stones*, disponível em <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/RBA%20for%20Dealers%20in%20Precious%20Metal%20and%20Stones.pdf>, e (2) *Money laundering and terrorist financing risks and vulnerabilities associated with gold*, disponível em <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/ML-TF-risks-vulnerabilities-associated-with-gold.pdf>.

⁹³ Por exemplo: (1) *Análisis de Amenazas Regionales del GAFILAT*, disponível em <https://www.GAFILAT.org/index.php/en/biblioteca-virtual/GAFILAT/documentos-de-interes-17/estudios-estrategicos-17/1244-analisis-de-amenazas-regionales-del-GAFILAT-actualizacion-2017>; (2) *Informe de Tipologías Regionales GAFILAT*, disponível em <https://www.GAFILAT.org/index.php/en/biblioteca-virtual/GAFILAT/documentos-de-interes-17/tipologias-17/3126-informe-tipologias-regionales-GAFILAT-2018>.

disso, mercadorias como ouro, joias e pedras preciosas são facilmente transportadas e dificilmente rastreadas. No Brasil, diversas tipologias de LD e FT ilustram como o setor é explorado para fins da ocultação e movimentação de dinheiro de origem ilícita.⁹⁴

5.1.5.3 Transporte de valores

A vulnerabilidade do setor de transportadores de valores foi considerada média para fins de LD/FT. No Brasil, existem cerca de 40 empresas de transporte de valores, que, juntas, contam com mais de 340 filiais. Além disso, a Associação Brasileira das Empresas de Transporte de Valores (ABTV) estima que as empresas de transporte de valores movimentam cerca de R\$20 bilhões em dinheiro em espécie por dia no país, abastecendo e saneando empresas, caixas eletrônicos e bancos.

Nos últimos anos, empresas de transporte de valores no Brasil se mostraram um canal vulnerável à utilização para fins de lavagem de dinheiro, como demonstrado por investigações como a da operação “Câmbio Desligo”. A utilização de dinheiro em espécie para a lavagem de dinheiro é uma tipologia conhecida, e a combinação do porte e transporte de grande volume de dinheiro em espécie com a execução de serviços financeiros para empresas, como pagamentos de boletos, tornou esse setor atraente para aqueles que buscavam dinheiro em espécie, sem rastreamento da sua origem.

5.2 Capacidade de prevenção e combate a LD/FT

O levantamento de vulnerabilidades concernentes à capacidade de prevenção e combate a LD/FT do Brasil seguiu sistemática própria, ou seja, as análises não partiram de uma ameaça específica, mas de um enfoque mais amplo, um olhar sobre toda a estrutura do sistema preventivo e coercitivo do país, para combater as ameaças já existentes e as que possam surgir.

Para tanto, tendo como referência as quarenta Recomendações do Gafi e seus onze Resultados Imediatos, criou-se uma estrutura de pilares que possibilitam a avaliação de um sistema de prevenção e combate a LD/FTP a partir dos critérios de solidez, integridade, estrutura jurídica, poderes e procedimentos institucionais implementados, além da análise da efetividade dos sistemas de PLD/FTP em relação aos resultados esperados. Ressalta-se que, conquanto as recomendações e todos os guias emanados pelo Gafi sejam as referências utilizadas nas avaliações, a metodologia aplicada não se limitou somente a essas premissas, mas incluiu também situações específicas do país.

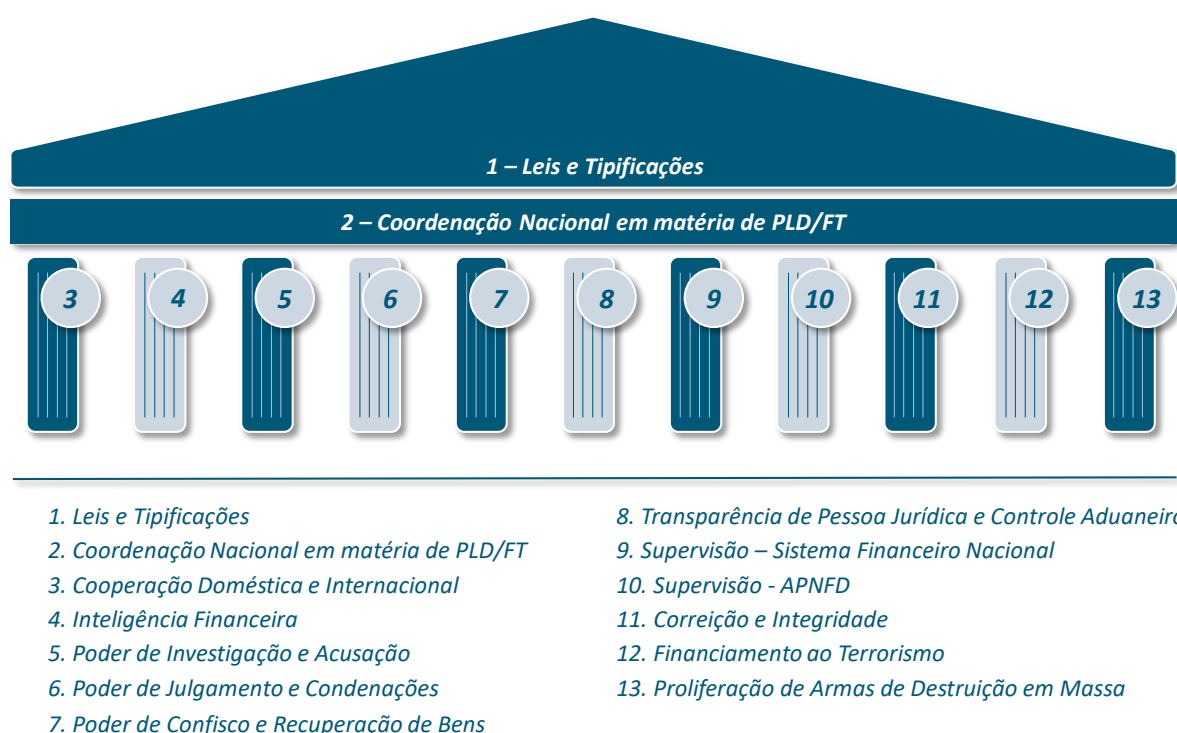
As vulnerabilidades do Brasil relacionadas a sua capacidade de prevenção e combate a LD/FTP foram analisadas em diferentes etapas, abrangendo o marco legal, as estratégias ou políticas públicas aplicadas e a atuação operacional dos órgãos de supervisão, inteligência financeira, investigação, persecução e julgamento.

Feita essa breve explanação, cumpre salientar que, para a realização dessa etapa, foram formulados mais de trezentos quesitos, organizados em treze pilares temáticos, endereçados a mais de trinta instituições diferentes, o que permitiu uma efetiva avaliação da capacidade de prevenção e combate a LD/FTP do país.⁹⁵

94 Tipologias relacionadas à utilização do setor de mineração e comércio de ouro para LD/FT podem ser encontradas no Anexo *Casos e Casos Coletânea de Tipologias de LD/FTP, Edição Especial, Avaliação Nacional de Riscos 2021*, conforme a seguir: 2.5. Lavagem de Dinheiro de Corrupção por meio de Vendas Simuladas de Ativos; 2.45. Lavagem de Dinheiro proveniente da Extração e Comércio Ilegais de Metais Preciosos; 2.85 e 2.86. Pagamento do tráfico de entorpecentes por meio da compra de ouro ilegal (1 e 2), entre outras.

95 Para mais informações, consultar o Anexo Metodologia da Avaliação Nacional de Risco.

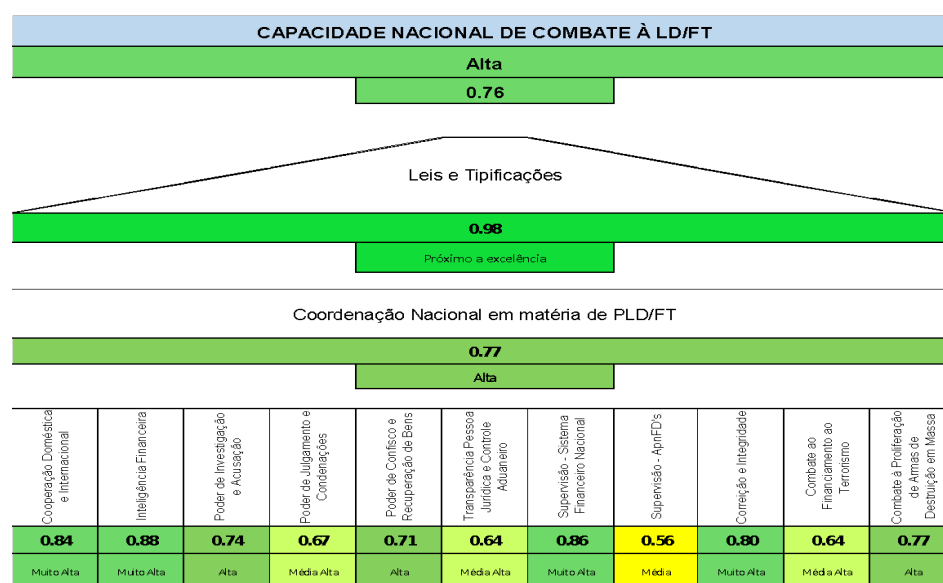
Figura 14 – Pilares temáticos da avaliação da capacidade de prevenção e combate a LD/FTP



Assim, foram atribuídas notas específicas para cada um dos pilares, de acordo com as respostas obtidas das instituições relevantes, agregados da análise realizada pelo GTANR.

Como resultado global desse processo, a nota nacional atribuída em relação à capacidade de prevenção e combate a PLD/TFP foi considerada alta, conforme a representação gráfica a seguir:

Figura 15 – Nota nacional e por pilar da capacidade de prevenção e combate a PLD/TFP



Na continuação, são apresentados os elementos principais identificados em relação a cada um dos pilares objeto de análise.

5.2.1 Pilar Leis e Tipificações

Nesse pilar específico, objetivou-se consolidar a avaliação acerca do arcabouço legal vigente no país que possibilita a adoção de medidas preventivas e coercitivas no combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo.

O questionário e as respostas se basearam em critérios de adequação das normas nacionais em relação aos estabelecidos nas Recomendações 3, 5, 9, 10, 11, 20, 21, 26, 28 e 36. Cabe salientar que a metodologia utilizada não se limitou somente a essas premissas, incluindo também situações específicas vinculadas ao risco e contexto do país.

Foram analisadas questões vinculadas à adequação das normas e tipos penais existentes no arcabouço jurídico nacional, relativos aos diferentes elementos do delito de lavagem de dinheiro (Lei 9.613, de 1998), elementos do delito de FT (Lei 13.260, de 2016) e a incorporação à legislação pátria dos principais instrumentos internacionais.

Além disso, verificou-se também a adequação das leis de sigilo aos padrões internacionais, as normas de devida diligência do cliente, a comunicação de operações, a confidencialidade e as normas para supervisão dos sujeitos obrigados.

A nota geral alcançada nesse pilar, de 0,98 (próximo à excelência), reflete as fortalezas relativas à adequação do marco legal nacional aos padrões internacionais determinados pelas recomendações do Gafi, com especial enfoque na adoção pelo Brasil de uma legislação de LD de 3ª geração, em que a ocultação ou dissimulação de todo e qualquer ativo vinculado às atividades delitivas, de qualquer delito antecedente, pode ser enquadrado no tipo penal de LD.

Do mesmo modo, verifica-se que a incorporação dos principais instrumentos internacionais e das leis de sigilo, as regras nacionais relativas à devida diligência do cliente (CDD), a confidencialidade e a comunicação de operações ao Coaf apresentam importante alinhamento com os elementos e requisitos dos padrões internacionais.

Cabe salientar algumas oportunidades de melhorias pontuais em itens vinculados ao assunto “Sujeitos obrigados (regulação e supervisão)”, com espaço para aperfeiçoamento na definição dos sujeitos obrigados e na escolha de reguladores e supervisores para alguns setores de menor importância relativa, além da necessidade de enquadramento das atividades vinculadas às transações com ativos virtuais e a adequada supervisão dos atores envolvidos neste setor.

5.2.2 Pilar Cooperação Nacional em matéria de PLD/FT

Nesse pilar, objetivou-se consolidar a avaliação acerca das capacidades do país em realizar uma articulação institucional que propicie: a) a formulação e concretização de políticas públicas e soluções de enfrentamento à corrupção e à lavagem de dinheiro; b) a troca de experiências e boas práticas entre as instituições públicas; e c) o aprimoramento constante do fluxo de informações operacionais entre as instituições.

O questionário e as respostas se basearam em critérios da Recomendação 2 do Gafi e em questões vinculadas à efetividade, de acordo com os critérios estabelecidos no Resultado Imediato 1 da Metodologia de Avaliação Mútua do Gafi.⁹⁶ No pilar de Estratégia e Política Nacional, foram analisadas questões relativas à Estratégia Nacional e às políticas públicas voltadas para o combate a LD/FT e à capacidade do Brasil de identificar, avaliar e entender adequadamente seus riscos desses dois crimes.

⁹⁶ Cabe salientar que a metodologia utilizada neste trabalho não se limita somente a essas premissas, incluindo também situações específicas do país, em especial a análise com base nas ameaças identificadas no âmbito deste estudo.

A nota geral alcançada de 0,8 (muito alta) reflete fortalezas especialmente em relação à articulação institucional promovida pela Enccla e às políticas públicas promovidas pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP). Merecem destaques positivos alguns aspectos da Enccla:

- a abrangência dos participantes, com mais de oitenta instituições públicas que atuam diretamente no combate à corrupção e à lavagem de dinheiro;
- o histórico de atuação, caracterizando como uma das estratégias nacionais mais longevas do mundo (desde 2003) e com mais de trezentas ações desenvolvidas;
- o fluxo de trabalho, que constitui uma espiral contínua de identificação dos principais riscos de LD/FT e apresentação de soluções, com revisão e aprovação, em base anual;
- a metodologia de trabalho, baseada nas decisões por consenso de todos os participantes – promovendo alto nível de engajamento das instituições públicas e grande legitimidade para os resultados aprovados.

No âmbito da coordenação relacionada às sanções financeiras dirigidas, merece destaque a estrutura normativa e operacional trazida pela Lei 13.810, de 2019, para a rápida difusão e possibilidade de localização e congelamento de bens de pessoas e organizações terroristas, conforme lista de sancionados pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas e em relação à solicitação de terceiros países.

Cabe salientar algumas oportunidades de melhoras em itens vinculados com o combate do terrorismo e seu financiamento, tais como a estruturação de uma política pública interinstitucional nesse tema, que abarque as diversas iniciativas setoriais, e a necessidade de ampliar os mecanismos de controle sobre Organizações Sem Fins Lucrativos, a fim de melhor identificar eventuais práticas voltadas a esses crimes.

Justamente sobre essas possibilidades de melhoria, foi aprovada a Ação 5/2021 da Enccla, que, ao longo do ano, aprofundará os estudos em FT para que o país possa pavimentar esse caminho de melhoria.

5.2.3 Pilar Cooperação Internacional

Nesse pilar específico, objetivou-se avaliar a forma de atuação do país em relação à cooperação internacional como ferramenta para a prevenção e combate a LD/FT. Para essa finalidade, levou-se em consideração diversos aspectos relacionados à Assistência Jurídica Mútua, extradição e cooperação entre entidades congêneres, em especial autoridades de cumprimento da lei, tributárias e em matéria de supervisão, além de aspectos de implementação e efetividade da cooperação internacional.

Os questionários enviados e as respostas recebidas se basearam em critérios das Recomendações 36 a 40 do Gafi e questões operativas e de efetividade vinculadas ao Resultado Imediato 2, incluindo também situações específicas do país.

A nota geral alcançada de 0,84 (muito alta) reflete fortalezas do ponto de vista legal, normativo e institucional, em especial a base legal sólida para a formulação de pedidos de cooperação (doze tratados multilaterais e tratados bilaterais em matéria penal com mais de vinte diferentes jurisdições).

Destaca-se também a força institucional e os poderes da autoridade central (Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional – MJSP), bem como das agências específicas de cooperação internacional, tanto do Ministério Público Federal como da PF. Salienta-se ainda a disponibilidade de técnicas investigativas e a confidencialidade para a cooperação internacional, inclusive para ações de repressão e combate às principais ameaças identificadas.

Ressalta-se igualmente a qualidade da cooperação internacional entre UIFs por meio do Grupo de Egmont e a cooperação entre congêneres existente entre entes tributários e supervisores, com a existência de memorando de entendimentos com diversas jurisdições e ativa participação nos organismos internacionais respectivos.

Cabe salientar algumas oportunidades de melhorias gerais em itens vinculados com as estatísticas, estrutura para o exercício das diversas vertentes da cooperação internacional e a efetividade dos intercâmbios de acordo com os fins perseguidos, em especial a repatriação de ativos.

5.2.4 Pilar Inteligência Financeira

Nesse pilar, buscou-se avaliar o poder de atuação, as atividades, as habilidades e a efetividade do uso da inteligência financeira para auxiliar na obtenção de resultados em investigações vinculadas a LD/FT e em delitos antecedentes.

A base conceitual dos questionários foi a Recomendação 29 do Gafi e questões operativas e de efetividade vinculadas ao Resultado Imediato 6. Foram verificadas as funções do Coaf como centro nacional de recebimento e análise de comunicação de operações suspeitas e de outras informações relevantes sobre LD/FT, em suas atribuições de receber as COS e comunicações de operações em espécie (COE), analisar as informações recebidas de acordo com critérios baseados na ABR, e realizar a disseminação aos órgãos de investigação e persecução da análise realizada. Ademais, procedeu-se à análise das atividades com base nas ameaças identificadas no âmbito deste estudo.

Assim, foram analisadas questões relativas aos poderes instituídos para a produção e gestão das informações de inteligência financeira, assim como a interlocução com órgãos e entidades nacionais e internacionais; ao recebimento de comunicações, sejam elas suspeitas, em transações em espécie e outros limites estabelecidos; à qualidade da produção de inteligência financeira; informações disponíveis, segurança da informação, sua disseminação e a resposta a pedido de informação; estatísticas disponíveis; cooperação, autonomia técnica e operacional; e à efetividade quanto ao uso dos Relatórios de Inteligência Financeira (RIF).

A nota geral alcançada de 0,88 (muito alta) reflete fortalezas especialmente em relação à autonomia técnica e operacional, em linha com os padrões internacionais. Ademais, foi relatada grande capacidade quanto aos aspectos relativos ao tratamento das informações, tanto no seu recebimento quanto na etapa de disseminação.

No tema estatístico, verificou-se a transparência na disponibilização das principais informações relativas à anual produção de RIFs de forma temática ou de intercâmbio, quantidades mensais recebidas de comunicações suspeitas e em espécie por setor obrigado, distribuição geográfica dessas comunicações, entre outros critérios.⁹⁷

A segurança da informação foi outro destaque, devido à existência e universalização da utilização de sistema seguro para a troca de informações com autoridades competentes por meio eletrônico criptografado, o Sistema Eletrônico de Intercâmbio (SEI-C), acessível exclusivamente via certificado digital. Já os RIFs possuem mecanismos de segurança próprios que permitem a identificação da autoridade competente destinatária, a data e o horário do acesso, e a autenticidade do documento. Por fim, a disseminação de informações, seja espontânea, seja a pedido das autoridades de investigação e persecução, foi valorada de forma positiva pelos distintos órgãos.

Como oportunidade de melhoria, merece especial atenção a necessidade de melhoria progressiva da qualidade das informações recebidas pelo Coaf, especialmente nos setores sem regulamentação e que comunicam espontaneamente ao Coaf, e por algumas APNFD. Apesar da disparidade entre os distintos setores de APNFD, foram apontadas, nas comunicações recebidas,

97 Informação acessível em <https://www.gov.br/Coaf/pt-br/aceso-a-informacao/Institucional/Coaf-em-numeros-1>.

deficiências de detalhamento das suspeitas identificadas, de identificação do tipo de transação reportada, bem como em relação à ausência de informações de seu cliente e identificação de contrapartes relevantes.

Por fim, a estrutura do Coaf ainda demanda maior contingente de recursos humanos, mas ressalta-se a fortaleza do processo de seleção com critérios rígidos e transparentes, em que todos os funcionários assinam termo de confidencialidade em relação às informações a que têm acesso, além de passarem por treinamento básico de ingresso, no qual recebem capacitação, inclusive em segurança da informação e contrainteligência.

5.2.5 Pilar Poder de Investigação e Acusação

Nesse pilar específico, objetivou-se consolidar a avaliação acerca do poder de atuação, das atividades, das habilidades e da efetividade do trabalho de investigação da Polícia Federal, das polícias estaduais e dos Ministérios Públicos, federal e estaduais, enquanto órgãos responsáveis pela investigação, persecução criminal e fiscalização do poder público.

O questionário e as respostas se basearam em critérios das Recomendações 30, 31 e 40 do Gafi e em questões vinculadas à efetividade, de acordo com os critérios estabelecidos no Resultado Imediato 7.⁹⁸

Foram analisadas questões relativas aos poderes instituídos para a investigação e persecução criminal, a possibilidade e efetividade do uso de técnicas investigativas, a cooperação doméstica entre agências para a obtenção de informação, a cooperação internacional direta entre agências de investigação e persecução, o uso de ferramentas tecnológicas, a estrutura para o desenvolvimento das atividades, a solicitação e qualidade da informação de inteligência financeira, os aspectos vinculados à efetividade da atuação, com análise de resultados alcançados, com vinculação direta às principais ameaças identificadas.

A nota geral alcançada de 0,74 (alta) reflete fortalezas em especial do ponto de vista da obtenção de informação entre agências nacionais, poderes de acesso à informação tanto na etapa de investigação como na de persecução, além da possibilidade de utilização da informação do Coaf, caracterizada por sua qualidade, que teve a melhor média entre os quesitos. Quanto à vinculação do trabalho de investigação e persecução em relação às principais ameaças, verificamos resultados mais expressivos na LD vinculada aos delitos de corrupção e crimes financeiros.

Cabe salientar algumas oportunidades de melhorias gerais em itens vinculados com as estatísticas, dada a dificuldade para obtenção e atualização dos dados relativos a diferentes etapas do processo, em especial diante da inexistência de dados estatísticos de condenação (Poder Judiciário) atrelados aos dados estatísticos de indiciamento (PF e Ministério Público).

Registrou-se positivamente a existência do “Sistema ePol Estatísticas”, que traz dados de todos os tipos de inquéritos (investigações) em andamento e encerrados no âmbito da PF, mas se verificou a necessidade de interconexão de dados com outros órgãos e desafios na alimentação dos sistemas existentes.

Em relação à vinculação com as principais ameaças, o perfil relacionado à Sonegação Fiscal foi o que apresentou menor nota relativa na avaliação, demonstrando possível espaço para melhoria.

⁹⁸ Cabe salientar que a metodologia utilizada não se limitou somente a essas premissas, incluindo também situações específicas do país, em especial a verificação com base nas ameaças identificadas no âmbito deste estudo.

5.2.6 Pilar Poder de Julgamento e Condenações

Nesse pilar específico, objetivou-se consolidar a análise acerca do poder de julgamento, suas atividades, habilidades e efetividade do Poder Judiciário brasileiro, detentor da atribuição constitucional de exercer a função jurisdicional do Estado para aplicar o direito ao caso concreto, com o objetivo de solucionar os conflitos de interesses e, com isso, resguardar a ordem jurídica e a autoridade da lei.

O questionário e as respostas se basearam em critérios das Recomendações 3, 5 e 33, e em questões vinculadas à efetividade, de acordo com os critérios estabelecidos no Resultado Imediato 7 e 8.⁹⁹

Foram analisadas questões relativas à aplicação concreta da lei nos delitos de LD/FT, estatísticas de julgamento, condenações, confiscos de bens e aspectos vinculados à efetividade da atuação, com análise de resultados alcançados em relação às principais ameaças identificadas (corrupção, tráfico de drogas, crimes contra o SFN e sonegação fiscal).

A nota geral alcançada de 0,67 (média alta) reflete fortalezas em especial do ponto de vista da estipulação e do cumprimento das Metas Nacionais do Poder Judiciário. Para o quinquênio 2015–2020, com base na Resolução CNJ 198, de 1º de julho de 2014, foram estabelecidas oito metas, entre elas a Meta 4, que consistia em ações vinculadas aos crimes contra a Administração Pública com estreita relação com a principal ameaça identificada no país (corrupção).¹⁰⁰

Em paralelo às citadas metas, também merece destaque o aumento progressivo de procedimentos não criminais, ressaltando a competência institucional da Procuradoria-Geral da República e da Advocacia-Geral da União para atuar nos referidos procedimentos, desde que os ilícitos antecedentes ao crime de lavagem tenham sido praticados contra a Administração Pública Federal.

No que tange ao fluxo ilícito vinculado ao delito de tráfico de drogas, o CNJ apresentou estatísticas que demonstram importante efetividade no seu combate: entre 2015 e 2019, foram proferidas 402.063 sentenças judiciais, sendo que 51,32% delas foram condenatórias.

Ressalta-se também o andamento do projeto sobre sistemas estatísticos do CNJ, atualmente em fase final de conclusão, que permitirá tanto o monitoramento em tempo real de todos os processos judiciais, quanto pesquisas com maior quantidade de detalhes e critérios. O CNJ implantou a Base Nacional de Dados do Poder Judiciário – DataJud, regulada pela Resolução CNJ 331, de 20 de agosto de 2020, que recebe as informações de todos os processos do país e permite seu acompanhamento.

No que tange ao FT, as informações indicam atualmente um número restrito de casos, com baixa ameaça no Brasil. Não obstante, dois casos emblemáticos relatados desencadearam na prisão dos acusados, ficando demonstradas a capacidade e a existência de sistemática para aplicação da lei nessa matéria, pois o tipo penal nacional inclui a tipificação de atos preparatórios, o que amplia o escopo de aplicação da legislação aplicável ao terrorismo e seu financiamento (Lei 13.260, de 2016).

Cabe salientar algumas oportunidades de melhorias gerais em itens vinculados com as estatísticas (que se espera estar superado quando finalizado o referido projeto do CNJ), sendo ainda necessário adequar os parâmetros para que a geração futura das estatísticas contemple as exigências do Gafi, por exemplo, número de pessoas condenadas por LD; julgamentos e condenações de LD

99 Cabe salientar que a metodologia utilizada não se limitou somente a essas premissas, incluindo também situações específicas do país, em especial a verificação com base nas ameaças identificadas no âmbito deste estudo.

100 Engajados nessa meta desde 2013 (antiga Meta Nacional 18), comprometeram-se, em 2018, o STJ e os segmentos da Justiça Estadual, da Justiça Federal, da Justiça Militar da União, da Justiça Militar Estadual. De forma específica, o STJ definiu julgar 90% das ações distribuídas até 31/12/2015 e 80% das ações distribuídas em 2016; a Justiça Federal, 70% das ações distribuídas até 31/12/2015; a Justiça Estadual, 70% das ações distribuídas até 31/12/2015; a Justiça Militar da União, 95% das ações distribuídas até 31/12/2016; e a Justiça Militar Estadual comprometeu-se a julgar 95% das ações distribuídas até 31/12/2016 nas Auditorias Militares, e as distribuídas no 2º grau até 31/12/2017.

com vinculação ao delito antecedente; bens confiscados de forma definitiva em todo o país por LD, com vinculação aos delitos antecedentes, entre outros dados.¹⁰¹

Em relação à vinculação com as principais ameaças, o perfil relativo à Sonegação Fiscal foi o que apresentou menor nota na avaliação, o que demonstra um possível espaço para melhoria, registrando-se o alto índice de extinção de punibilidade nas ações penais vinculadas a esse delito, superior a 50% dos casos.

5.2.7 Pilar Poder de Confisco e Recuperação de Bens

Esse pilar objetivou consolidar a avaliação acerca das capacidades do país no confisco e na recuperação de bens, enquanto medida de prevenção e combate a LD/FT, e em linha com os padrões internacionais estabelecidos.

O questionário e as respostas se basearam em critérios das Recomendações 4 e 38 do Gafi e em questões vinculadas à efetividade, de acordo com os critérios estabelecidos no Resultado Imediato 8 da Metodologia de Avaliação do Gafi.¹⁰²

No Pilar de Confisco, foram analisadas questões relativas aos poderes instituídos para a adoção de medidas cautelares de indisponibilidade de ativos no âmbito da investigação e persecução criminal e o confisco (perdimento) definitivo dos bens. Além disso, analisaram-se a possibilidade legal e a efetiva utilização dos mecanismos de indisponibilidade e confisco de bens no âmbito da cooperação jurídica internacional, a efetividade das indisponibilidades de bens e confiscos em relação às principais ameaças identificadas no presente estudo.

A nota geral alcançada de 0,71 (alta) reflete fortalezas, em especial em relação aos poderes instituídos para o bloqueio de bens no âmbito da investigação e da persecução criminal, com a possibilidade de fazê-lo em uma etapa preliminar, no âmbito do processo de investigação. Os valores bloqueados demonstram a utilização frequente e efetiva desse mecanismo.

Positivamente também se destacou o uso dos mecanismos de indisponibilidade de bens no âmbito da cooperação jurídica internacional, em especial em processos ativos, com pedidos nacionais a outras jurisdições com vistas à recuperação de ativos enviados ao exterior.

Cabe salientar algumas oportunidades de melhorias em itens vinculados com as estatísticas, dada a dificuldade para a obtenção e atualização dos dados relativos ao confisco dos bens ao final da ação penal. No caso das medidas de indisponibilidade de bens, as estatísticas provenientes dos inquéritos policiais estão bem estruturadas, em particular no âmbito federal.

Não obstante, os dados dos valores efetivamente confiscados não se encontram disponíveis em toda a sua potencialidade, o que demanda interação mais ativa entre as principais cadeias de informação, autoridades de investigação (Polícia Judiciária), de persecução criminal (Ministérios Públicos) e Poder Judiciário.

Ressalta-se ainda que a Senad mantém painéis gerenciais de estatísticas relativas a bens apreendidos e destinados, inclusive os oriundos de lavagem de dinheiro, porém basicamente vinculados aos crimes de narcotráfico. Não está disponível a opção para filtrar e apresentar estatísticas pormenorizadas por tipo de crime.

¹⁰¹ O Gafi estabelece em um guia específico as principais estatísticas necessárias para sua apresentação no marco dos processos de avaliação mútua. Para mais informações, consultar: <https://www.fatf-GAFI.org/media/fatf/documents/reports/AML-CFT-related-data-and-statistics.pdf>.

¹⁰² Cabe salientar que a metodologia utilizada neste trabalho não se limita somente a essas premissas, incluindo também situações específicas do país, em especial a análise com base nas ameaças identificadas no âmbito deste estudo.

Em relação à efetividade consubstanciada no perdimento definitivo dos ativos, os órgãos participantes afirmaram que o arcabouço legal brasileiro na matéria de confisco de bens pode ser considerado adequado para produzir os efeitos pretendidos, mas o longo tempo de duração do processo penal no ordenamento jurídico brasileiro, em muitos casos, põe em risco a repatriação de ativos no exterior.

Por derradeiro, em relação à vinculação com as principais ameaças, o perfil relativo à sonegação fiscal foi o que apresentou menor nota na avaliação, o que demonstra possível espaço para melhoria.

5.2.8 Pilar Transparência Pessoa Jurídica e Controle Aduaneiro

Esse pilar objetivou avaliar a capacidade, habilidade e efetividade do órgão responsável pelo controle aduaneiro e pela transparência das pessoas jurídicas na prevenção e no combate a LD/FT. Foram considerados, na avaliação desse pilar, aspectos relacionados à transparência e propriedade de pessoas jurídicas e à transparência e propriedade de outras estruturas jurídicas; à coordenação e cooperação na matéria de controle aduaneiro; à declaração de transporte de valores transfronteiriços; e às medidas dissuasivas relacionadas com a sonegação fiscal. A Receita Federal do Brasil foi o órgão consultado para a elaboração das respostas solicitadas.

O questionário e as respostas se basearam em critérios das Recomendações 25 e 32 do Gafi, e as questões operativas e de efetividade foram vinculadas aos Resultados Imediatos 5 e 6, incluindo situações específicas do país.

A nota geral alcançada no pilar de 0,64 (média alta) reflete a existência de pontos fortes, mas também importantes oportunidades de melhoria. Dentre os pontos fortes, cabe destacar, por exemplo, a existência de diversas ações no país voltadas à promoção de uma maior transparência para pessoas jurídicas, como a proibição de determinados tipos societários, como os *trusts*, a existência de ambiente de consulta tempestiva para informações cadastrais de pessoas jurídicas e a exigência da manutenção desse cadastro atualizado.

Com relação a medidas de controle aduaneiro, cabe ressaltar a existência de controles para movimentação de valores, como os sistemas de declaração eletrônica de bens do viajante, e de declaração de movimentação internacional de valores.

Com relação às oportunidades de melhorias, merece destaque a possibilidade de existência no país de um tipo de sociedade não personificada, denominada Sociedade em Conta de Participação (SCP). Além disso, no transporte transfronteiriço de valores não há previsão de retenção por tempo razoável para análise da origem dos recursos e eventuais indícios de lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo do montante previamente declarado ao entrar no país.

5.2.9 Pilar Supervisão do Sistema Financeiro Nacional

O objeto desse pilar foi o de avaliar a atuação dos órgãos supervisores do sistema financeiro em relação ao cumprimento das obrigações de PLD/FT por parte das entidades supervisionadas. Foram considerados na avaliação desse pilar aspectos relacionados aos poderes de supervisão e de aplicação de sanções em decorrência do descumprimento das obrigações; aplicação da abordagem baseada no risco por parte de supervisores e entidades supervisionadas; obrigação de identificar e verificar a identidade de clientes; adoção de medidas de devida diligência de clientes (DDC); identificação do beneficiário final de clientes pessoa jurídica; comunicação de operações suspeitas à unidade de inteligência financeira; manutenção de registros de operações; procedimentos relacionados a pessoas expostas politicamente (PEP); cooperação internacional; inclusão de informações nas transferências eletrônicas e seu monitoramento; e regulação e supervisão de prestadores de serviços de ativos virtuais.

O questionário e as respostas se basearam em critérios estabelecidos pelas Recomendações 1, 10 a 13, 15 a 20, 26, 27, 34 e 40 do Gafi, bem como nas Notas Interpretativas às Recomendações 1 e 40 e ao resultado imediato 3.

A avaliação final alcançou a nota 0,86 (muito alta), fruto do contínuo trabalho desenvolvido pelos órgãos supervisores ao longo dos últimos 20 anos, caracterizado pela sua abrangência e constante evolução. Nesse aspecto, merece destaque a publicação das mais recentes normas de PLD/FT por parte de BCB, CVM, Susep e Previc, o que alinha de forma mais clara e objetiva a regulamentação desses órgãos ao princípio da abordagem baseada no risco (ABR), além de dar maior clareza e previsibilidade quanto à forma de atuação da supervisão.

Por outro lado, tendo em vista tratar-se de normas relativamente recentes, o reflexo positivo da avaliação da efetividade da aplicação da ABR por parte das entidades supervisionadas só deverá estar mais bem representado na próxima Avaliação Nacional de Riscos.

Outro aspecto positivo da avaliação desse pilar está representado pelo alinhamento dos procedimentos de devida diligência dos clientes das entidades reguladas, objeto de contínuo acompanhamento por parte dos órgãos supervisores, e que foi objeto de especial atenção no processo de revisão das normas.

Da mesma forma, a avaliação positiva sobre aspectos relacionados às transferências eletrônicas, incluindo a inserção de informações sobre remetentes e beneficiários e a manutenção de seus registros, merece destaque, por sua importância no processo de rastreamento de recursos ilícitos.

Em relação à Recomendação 26 do Gafi,¹⁰³ cabe destacar a aprovação do projeto de lei que garantiu a autonomia do Banco Central, o que alinhou o arcabouço legal relativo à Autarquia às melhores práticas internacionais. Porém, ainda se constata a necessidade de melhoria na disponibilidade de recursos humanos para a atuação de alguns órgãos supervisores.

Por fim, faz-se urgente acelerar o processo de legislação e regulação do segmento de provedores de serviços de ativos virtuais (VASPs).

5.2.10 Pilar Supervisão de Atividades e Profissões não Financeiras Designadas

Nesse pilar específico, objetivou-se avaliar a atuação dos reguladores e supervisores dos setores de APNFD em relação ao cumprimento das obrigações de PLD/FT por parte de seus sujeitos regulados. Foram considerados, na avaliação desse pilar, aspectos relacionados aos poderes de supervisão e de aplicação de sanções em decorrência do descumprimento das obrigações; à aplicação da abordagem baseada no risco por parte de supervisores e entidades supervisionadas; à obrigação de identificar e verificar a identidade de clientes; à adoção de medidas de devida diligência de clientes; à comunicação de operações suspeitas à unidade de inteligência financeira; à manutenção de registros de operações; aos procedimentos relacionados a pessoas expostas politicamente (PEP); e ao fornecimento de orientações e *feedbacks* por parte dos supervisores.

O questionário e as respostas se basearam em critérios das Recomendações 22, 23, 28, 34 e 35 do Gafi, e as questões operativas e de efetividade foram vinculadas ao Resultado Imediato 3. Ressalta-se, porém, que a metodologia não se limita somente a essas premissas e inclui também situações específicas do país.

A avaliação final desse pilar alcançou a nota 0,56 (média). Observou-se principalmente grande heterogeneidade nas respostas dos diversos setores das APNFD no que se refere à aplicação de medidas de PLD/FT. Enquanto alguns desses setores estão mais avançados no que tange à

¹⁰³ Recomendação 26 – Os países deveriam assegurar que as instituições financeiras estejam sujeitas a regulação e supervisão adequadas e estejam efetivamente implementando as Recomendações do Gafi. As autoridades competentes ou supervisores financeiros deveriam tomar as medidas legais ou regulatórias necessárias para prevenir que criminosos e seus associados sejam titulares ou beneficiários de participação significativa ou de controle, ou exerçam função de gerência em instituição financeira. Os países não deveriam aprovar a constituição de bancos de fachada ou a continuidade de operação por esses bancos.

regulamentação e à supervisão, inclusive alguns com a aplicação da abordagem baseada no risco para a supervisão, outros sequer possuem normas específicas de PLD/FT, como os setores de mineração de ouro, pedras e metais preciosos; de serviços advocatícios;¹⁰⁴ de promoção de feiras, exposições ou eventos similares; e de comércio de bens de alto valor de origem rural ou animal.

Além disso, diversos supervisores enfrentam dificuldades para exercerem de modo adequado suas funções relacionadas com a prevenção a LD/FT, como a aplicação de uma supervisão baseada no risco e o fornecimento de orientações que auxiliem nas medidas de PLD/FT de seu setor supervisionado.

5.2.11 Pilar Correição e Integridade

Nesse pilar, buscou-se evidenciar o nível de integridade do poder público, pela análise da atuação dos seus sistemas de controle interno e de correição, especialmente no contexto de prevenção e combate à corrupção. A Controladoria-Geral da União (CGU) foi a responsável pela elaboração das respostas, tendo em vista suas competências nos assuntos anteriormente citados.

Além de controle interno, correição, transparência e proteção ao patrimônio público, os questionários respondidos também utilizaram elementos dos Resultados Imediatos 1 e 7, bem como a vinculação com algumas das principais ameaças identificadas, especialmente a corrupção.

Assim, foram analisadas questões relativas às sanções efetivas, proporcionais e dissuasivas nos casos de corrupção envolvendo a máquina pública, e foram avaliadas as ações preventivas e a efetiva capacidade dos sistemas de correição e de controle interno.

A nota geral alcançada de 0,8 (muito alta) reflete em particular a participação em operações especiais em conjunto com outros órgãos de defesa do Estado, como a PF e o Ministério Público, tanto no âmbito Federal como no Estadual. Em 17 anos, foram deflagradas 480 ações investigativas de combate ao desvio de recursos vinculados à corrupção, sendo 62 apenas em 2020, somando um prejuízo total apurado de mais de R\$5,3 bilhões.¹⁰⁵

A CGU, órgão Central do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal (Siscor), aplicou, apenas no ano de 2020, mais de 450 sanções expulsivas a servidores públicos civis – cerca de 65% decorrentes de casos de corrupção. Ademais, nesse mesmo período, as apurações de irregularidades contra a Administração Pública cometidas por entes privados resultaram na aplicação de R\$111 milhões em multas, com base na Lei Anticorrupção (Lei 12.846, de 2013).¹⁰⁶

Outro destaque relativo às ações de prevenção é o Plano Anticorrupção para o período de 2020 a 2025, elaborado com o objetivo de estruturar e executar ações para aprimorar, no âmbito do Poder Executivo Federal, os mecanismos de prevenção, detecção e responsabilização por atos de corrupção, com avanços no cumprimento e no aperfeiçoamento da legislação anticorrupção e no atendimento a recomendações internacionais. O documento, desenvolvido pelo Comitê Interministerial de Combate à Corrupção (CICC), busca refletir e reforçar o compromisso do Brasil com o enfrentamento à corrupção, e se alinha aos esforços já materializados em 2019, no Pacote Anticrime e Anticorrupção.

104 Quando exercendo as atividades listadas no art. 9º, XIV, da Lei 9.613, de 1998.

105 A CGU disponibiliza mapa em que detalha as ações já realizadas nos municípios do Brasil por meio do link <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/operacoes-especiais>

106 Dados disponíveis no Paineis Correição em Dados: <http://paineis.cgu.gov.br/corregedorias/index.htm>.

5.2.12 Pilar Combate ao Financiamento do Terrorismo

Nesse pilar específico, o objetivo central foi avaliar a capacidade de prevenção e de combate ao financiamento do terrorismo no Brasil. Foram avaliados aspectos relacionados às investigações de FT, além das medidas aplicadas no âmbito do financiamento do terrorismo e vinculadas às organizações sem fins lucrativos.

Com relação às sanções financeiras impostas em decorrência de ligação com o financiamento do terrorismo ou de organizações terroristas, foram avaliados aspectos relacionados a poderes instituídos, a propostas de designação, a controles e mecanismos de bloqueios de bens ou valores, a comunicação de designação aos setores obrigados, a proteção a terceiros de boa fé e a mecanismos de exclusão e revisão da lista de designações.

Com relação às OSFLs, foram analisados o marco jurídico do setor; a transparência exigida em termos da identidade dos administradores e dos balanços financeiros das entidades, além da aplicação e do controle dos recursos e do licenciamento ou registro das OSFLs no país; a devida diligência em relação aos beneficiários e das OSFLs associadas; a manutenção de registros de transações nacionais e internacionais para fins de auditoria; a cooperação, investigação e coleta de informações por todos os níveis de autoridades ou organizações apropriadas que possuam informações relevantes sobre OSFLs; e, por fim, a estrutura de supervisores ou reguladores do setor sem fins lucrativos.

O questionário e as respostas basearam-se em critérios estabelecidos na Recomendação 6 e 8 do Gafi. Além disso, foram contempladas questões operativas e de efetividade relacionadas aos Resultados Imediatos 9 e 10.

A nota geral alcançada de 0,64 (média alta) consolida os aspectos nacionais identificados nos tópicos relacionados às investigações e às sanções financeiras de FT e às OSFLs. Com relação às sanções financeiras ao FT, as menções variaram entre “próximo à excelência” e “excelente”. Por outro lado, as notas sobre as OSFLs variaram entre “inexistente” a “média alta”, o que denota a necessidade de melhorias em todos os aspectos analisados.

5.2.13 Pilar Combate à Proliferação das Armas de Destruição em Massa

Nesse pilar, o objetivo central foi avaliar a capacidade de prevenção e de combate ao financiamento da proliferação de armas de destruição em massa no Brasil.

Foram avaliados aspectos relacionados aos regimes internacionais de não proliferação de armas de destruição em massa e seus vetores nas áreas nuclear, química e biológica, em particular a adesão do Brasil a tratados, acordos e convenções internacionais sobre o tema e a integração das obrigações ao sistema jurídico nacional. Foram verificados também aspectos do tema relacionados ao monitoramento, ao controle de exportações e à produção de itens relacionados a armas nucleares, químicas ou biológicas e seus vetores de lançamento.

Outro aspecto avaliado no presente pilar refere-se às sanções financeiras impostas em decorrência de ligação com o financiamento da proliferação de armas de destruição em massa, em especial em relação a controles e mecanismos de bloqueio, comunicação e cumprimentos das designações pelos setores, mecanismos de exclusão e revisão de listas de designação e contratos, acordos ou obrigações anteriores.

O questionário e as respostas basearam-se em critérios estabelecidos nas Recomendações 2 e 7 do Gafi. Além disso, foram contempladas questões operativas e de efetividade relacionadas ao Resultado Imediato 11.

A nota geral alcançada de 0,77 (alta) consolida os aspectos nacionais identificados nas seguintes seções: “tratados e acordos internacionais”, “monitoramento”, “controle de exportações”, “tecnologia

dual”; e, por fim, os aspectos relacionados às sanções financeiras referentes ao financiamento da proliferação, descritos nas seções “poderes instituídos”, “controles e mecanismos de bloqueio”, “comunicação e cumprimentos das designações pelos setores”, “mecanismos de exclusão e revisão de listas de designação” e “contratos, acordos ou obrigações anteriores”.

Com exceção do item “contratos, acordos ou obrigações anteriores”, todas as outras seções que compõem o pilar de financiamento da proliferação de armas de destruição em massa alcançaram notas entre “alta” e “próximo da excelência”. O item “contratos, acordos ou obrigações anteriores” apresenta desafios e oportunidades de melhoria, sendo necessária a elaboração de regras específicas em relação ao tema.

5.3 Vulnerabilidades transversais

5.3.1 Fronteiras nacionais

O Brasil faz fronteira com dez dos doze países da América do Sul, o que equivale a 15.719km de fronteira terrestre e representa 68% dos limites territoriais nacionais. O país possui a terceira maior fronteira terrestre do mundo, atrás apenas de China e Rússia. Já a fronteira marítima se estende por 7.367km. A faixa de fronteira compreende toda a área até 150km contada a partir da linha de limite do território, constituindo extensa área a ser fiscalizada e resguardada.

O monitoramento das fronteiras implica ações de vigilância dos espaços aéreo e terrestre e inspeção de trânsito em rios e estradas, além do controle migratório, o que representa grande desafio, diante da dimensão continental do Brasil. A faixa de fronteira brasileira não é contínua nem homogênea, abrange onze estados, 588 municípios, 27% do território nacional e abriga cerca de 11,7 milhões de pessoas. Há desde regiões despovoadas até locais de alta densidade demográfica. Varia também o nível de integração no âmbito do território nacional e com os países vizinhos.

A dificuldade de fiscalização é intensificada pela porosidade das fronteiras, agravando a vulnerabilidade da região em relação aos crimes transfronteiriços. É alto o volume de pessoas, bens e serviços que circulam rotineiramente entre o Brasil e seus vizinhos sul-americanos. Muitas vezes, o limite internacional é uma linha entre cidades que se fundem econômica, política e socialmente. Há mesmo o compartilhamento da infraestrutura de serviços básicos como educação, saúde e saneamento por nacionais de dois estados diferentes. A dinamicidade e a informalidade da economia nesses locais são exploradas para ocultar crimes como a circulação ilícita de recursos, mercadorias, evasão de divisas e sonegação de impostos.

Atualmente, a Tríplice Fronteira entre Argentina, Brasil e Paraguai (TF) é a região que mais demanda atenção em matéria de LD/FT. A região é frequentemente citada por sua vinculação com atividades relacionadas à lavagem de dinheiro vinculada a contrabando, descaminho, tráfico de entorpecentes e armas, que seriam transferidos por meio de diferentes artifícios e fraudes vinculadas ao comércio internacional.

Ademais, no plano de FT, o local, pela extensão de sua população islâmica, está potencialmente relacionado ao suposto apoio logístico e envio de recursos a indivíduos ligados a grupos islâmicos. Após a realização de extensivas análises na zona, não foi identificada a confluência entre organizações internacionais e grupos criminosos em operação no Brasil.

Existe a possibilidade de que organizações criminosas e grupos caracterizados como terroristas possam eventualmente compartilhar operadores financeiros, e as autoridades de inteligência e investigação estão atentas a essa possibilidade, com ações criminosas na área da Tríplice Fronteira sendo rotineiramente investigadas e reprimidas, frequentemente com a cooperação de agências da Argentina, do Paraguai e de outros países. As agências brasileiras de inteligência e de polícia monitoram a região com grande atenção, e é frequente a cooperação com agências de terceiros países.

A cooperação entre os estados vizinhos é reconhecida como necessária, para a identificação e para a repressão de ilícitos transfronteiriços. A compartimentação excessiva e os obstáculos legais ao fluxo de informações sobre segurança, defesa e criminalidade dificultam o funcionamento das atividades policiais e de inteligência.

No processo de detecção e análise, foram verificados indícios de rede de lavagem de dinheiro na região da Tríplice Fronteira, vinculadas à sonegação fiscal e a outros crimes contra o Sistema Financeiro Nacional, sem indícios, até o momento, de vinculação direta ao financiamento de atividades terroristas ou organizações terroristas designadas pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas. As agências de segurança brasileiras permanecem a postos para a detecção e identificação das atividades criminosas na região, para investigá-las e reprimi-las.

5.3.2 Informalidade da economia

Segundo a Síntese de Indicadores Sociais 2020, publicada pelo IBGE, a informalidade da força de trabalho brasileira – assim considerados empregados e trabalhadores domésticos sem registro, trabalhador familiar auxiliar, trabalhador por conta própria não contribuinte e empregador não contribuinte – estava em patamar de 41,6% da população ocupada em 2019, a maior da série medida desde 2012.¹⁰⁷ Para o mesmo ano, o Instituto Brasileiro de Ética Concorrencial (ETCO) e o Instituto Brasileiro de Economia (Ibre), da Fundação Getúlio Vargas, publicaram estudo que estimou a denominada “economia informal ou subterrânea” em 17,3% do PIB nacional, cerca de R\$1,2 trilhão para o ano.

Relatório elaborado pelo Gafi para a 3ª rodada de Avaliação Mútua do Brasil, publicado em 25 de junho de 2010, aponta que a percepção é de que os riscos de lavagem de dinheiro são maiores nas áreas de fronteiras e na economia informal. Diversos fatores de incidência de riscos de LD/FT podem ser citados em decorrência da natureza própria e do *modus operandi* da informalidade nas relações econômicas e atividades produtivas. Destaca-se o uso de dinheiro em espécie e outros meios de pagamento que garantem o atributo do anonimato – muitos deles produto da economia informal ou atividades ilegais, como a mineração ou a extração de recursos naturais não autorizadas – e que podem favorecer atividades ilícitas e seu financiamento, em especial LD/FT.

Igualmente, destaca-se a disponibilidade de mão de obra informal que pode ser utilizada para a viabilização de atividades ilícitas, tanto na geração de bens e serviços quanto na lavagem e ocultação de ativos. Do mesmo modo, empregados não registrados, pessoas com registros imprecisos ou falsos e pessoas naturais sem registros formais podem desempenhar o papel de “laranjas” em transações econômicas e financeiras.

De modo análogo, empresas fictícias, com registros formais falsos ou não correspondentes à realidade econômica, podem ser utilizadas para legitimar ou viabilizar transações de pessoas ou empresas com finalidades ilícitas. Além disso, empresas fictícias e pessoas com registros imprecisos ou falsos dificultam as ações de dissuasão e repressão por parte das autoridades públicas.

Cabe mencionar ainda que as determinadas atividades ilegais, em especial a contrafação e o contrabando, podem resultar em estímulo a ilícitos associados, como imigração e emigração ilegal, aliciamento e tráfico de pessoas, manutenção de trabalho em condição análoga à escravidão, entre outros relacionados ao uso de força de trabalho de modo informal.

Há, ainda, aspectos relacionados à institucionalidade ou à legalidade, tais como a contaminação da informalidade ou das atividades ilícitas sobre o setor formal, pela própria ação repressiva do Estado, e que podem “empurrar” empresas e particulares para a insolvência e a ilegalidade,

¹⁰⁷ IBGE. (2020) Síntese de Indicadores Sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira.

alimentando um círculo vicioso. Também a cooptação de agentes públicos pelo setor informal e/ou ilegal pode solapar a atuação do Estado na regulação e supervisão/repressão dessas atividades.

Por fim, o Estado brasileiro tem desenvolvido programas e iniciativas com vistas a incorporar os setores da economia informal à formalidade, sobretudo por meio da simplificação de registros, desburocratização e simplificação de procedimentos de obtenção de alvarás e autorizações, inclusive com uso de instrumentos de tecnologia digital. No âmbito financeiro, o BCB também expandiu ações com vistas a ampliar a inclusão financeira, de modo a aumentar os índices de bancarização, expandir o microcrédito e as diversas modalidades de uso dos serviços financeiros e instrumentos de pagamento pela população.

5.3.3 Dinheiro em espécie

A utilização de dinheiro em espécie para realização de transações de alto valor e a dificuldade na definição da origem dos recursos são vulnerabilidades levantadas de modo recorrente por diversos supervisores, em relação ao seu setor. Frequentemente, o tema “dinheiro em espécie” permeia tipologias já identificadas, relacionadas tanto à lavagem de dinheiro como ao financiamento do terrorismo.¹⁰⁸

Destaque-se que o tema já foi objeto de diversas ações da Enccla¹⁰⁹ e de medidas regulatórias visando à limitação para uso do dinheiro em espécie, por exemplo, no pagamento de tributos com valor superior a R\$10.000,00 bem como no recebimento, por parte de instituições financeiras, de boleto de pagamento de mesmo limite. Ressalta-se ainda a obrigatoriedade da identificação do portador nas operações com utilização de recursos em espécie de valor individual superior a R\$2.000,00.¹¹⁰

5.3.4 Beneficiário final

Outra vulnerabilidade recorrentemente levantada nas diversas ASR tem relação com a dificuldade na identificação do beneficiário final das operações. Em especial, a utilização de empresas de fachada para facilitar ou viabilizar a lavagem de dinheiro e o financiamento do terrorismo. Igualmente, conforme vimos, as vulnerabilidades vinculadas com a ausência de obtenção do beneficiário final aparecem associadas na avaliação setorial da CVM, em relação a investidores não residentes no país.

Apesar de existir a obrigação da identificação do BF em diversas operações, como é o caso de operações com o sistema financeiro, estruturas societárias complexas são muitas vezes utilizadas de forma deliberada para ocultar o verdadeiro beneficiário, como demonstrado em tipologias de LD.¹¹¹

¹⁰⁸ Tipologias relacionadas à utilização de dinheiro em espécie para LD/FT podem ser encontradas no Anexo *Casos e Casos Coletânea de Tipologias de LD/FTP, Edição Especial, Avaliação Nacional de Riscos 2021*, conforme a seguir: 2.51. Saques em espécie no final de ano para Ocultação de Patrimônio para Sonegação Fiscal; 2.65. Lavagem de Recursos em Espécie Oriundos de Corrupção por Meio de Compra de Automóveis; 3.2. Financiamento de grupo extremista sunita no exterior; 3.4. Financiamento de grupos/indivíduos extremistas por meio de células no exterior, entre outras.

¹⁰⁹ Ação 7/2018 – Implementar medidas de restrição e controle do uso de dinheiro em espécie e Ação 07/2019 - Propor medida(s) para aprimorar controles ou restrições ao uso, no mercado interno, de dinheiro em espécie, nacional ou estrangeiro, para efeito de prevenção a práticas ilícitas.

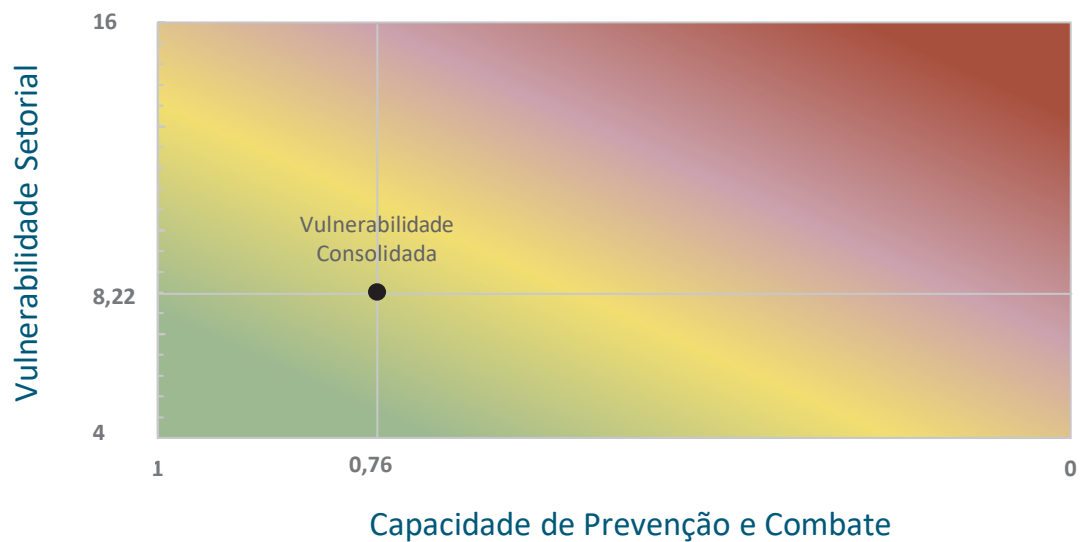
¹¹⁰ Resolução BCB 4.648, de 28 de março de 2018; e Instrução Normativa RFB 1.761, de 20 de novembro de 2017.

¹¹¹ Tipologias relacionadas à utilização de empresas de fachada para LD/FT podem ser encontradas no Anexo *Casos e Casos Coletânea de Tipologias de LD/FTP, Edição Especial, Avaliação Nacional de Riscos 2021*, conforme a seguir: 2.4. Corrupção Estadual Associada à Fraude Fiscal por Meio de Empresas de Fachada; 3.6. Financiamento de grupos extremistas com utilização de empresas de fachada, entre outras.

5.4 Vulnerabilidade consolidada

Para o cálculo da vulnerabilidade consolidada, foram levadas em consideração as vulnerabilidades setoriais agregadas (média) e a nota final consolidada da capacidade de combate nacional (alta), conforme figura a seguir:

Considerando as análises listadas, e diante da localização das pontuações agregadas na matriz, observa-se que a vulnerabilidade consolidada do país é média.



Vulnerabilidade Consolidada:

1 - Baixa	2 - Média	3 - Alta	4 - Muito Alta
-----------	-----------	----------	----------------



6 Consolidação Nacional dos Riscos de LD/FT

Finalizadas as etapas relativas à consolidação das ameaças e das vulnerabilidades, e realizadas as análises referentes a cada um dos macroprocessos detalhados, ou seja, tendo sido identificado o “que” ou o “quem”, por meio do Levantamento das Ameaças de LD e FT, o “como”, por meio do Levantamento das Tipologias de LD/FTP já identificadas no país, e o “onde”, por meio do levantamento das vulnerabilidades nos setores regulados e na capacidade de prevenção e combate, resta verificar o Risco Nacional de LD e de FT do país, com destaque para os principais resultados levantados em cada macroprocesso e as principais prioridades nacionais.

6.1 Risco Nacional de Lavagem de Dinheiro

Conforme descrito na metodologia, o Risco Nacional de LD a seguir apresentado se refere à resultante das variáveis Ameaça LD e Vulnerabilidade, sendo que, no contexto das vulnerabilidades, foi considerada a nota consolidada da vulnerabilidade, que representa o resultado da Vulnerabilidade Setorial, com as ponderações de representatividade e materialidade incluídas, e da Capacidade de Controle e Combate de LD/FTP do país. Nesse cenário, temos:

Risco Nacional LD

$$\begin{array}{|c|} \hline \textbf{Ameaça LD: Alta} \\ \textit{(Nota Nacional Consolidada)} \\ \hline \end{array} \times \begin{array}{|c|} \hline \textbf{Vulnerabilidade: Média} \\ \textit{(Nota Nacional Consolidada)} \\ \hline \end{array} = \begin{array}{|c|} \hline \textbf{Risco Nacional de} \\ \textbf{Lavagem de Dinheiro:} \\ \textbf{Médio} \\ \hline \end{array}$$

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

Assim, conforme demonstrado, o Risco Geral LD do Brasil é **médio**. Impacta na qualificação obtida, em primeiro lugar, o resultado relativo à sujeição nacional das ameaças, que foi considerado alto, com proeminência para as ameaças de corrupção, tráfico de drogas, facções criminosas, crimes financeiros e sonegação fiscal, todas avaliadas como muito altas. Em segundo lugar, figura-se a vulnerabilidade consolidada nacional.

O Brasil enfrenta o desafio da luta contra a LD com uma pluralidade de ferramentas e mecanismos que, apesar de seus inegáveis êxitos em várias frentes, ainda comportam maior profundidade, versatilidade, coordenação e efetividade. Nesse cenário, aparece como fortaleza a adoção de medidas que limitam a vulnerabilidade nacional.

Nas avaliações setoriais de riscos, o setor de “Instituições Financeiras bancárias e não bancárias”, apesar da maturidade e profundidade dos controles aplicados, por sua dimensão e diversidade de produtos, serviços, clientes e canais, foi considerado mais vulnerável para fins de LD/FT, comparativamente aos demais setores analisados. Dentro do segmento de “Demais setores obrigados”, os setores Provedores de Serviços de Ativos Virtuais (Vasp), Imobiliário, *Factoring* e Metais Preciosos e Joias apresentaram uma maior vulnerabilidade comparativa.

Já na vulnerabilidade relativa à Capacidade de Combate Nacional (que teve sua pontuação considerada Alta), destacam-se os aspectos normativos e a capacidade operacional dos órgãos vinculados a combate, detecção, inteligência financeira, investigação, persecução e bloqueio de bens vinculados a atividades delitivas.

Ademais, merecem ênfase as fortalezas relativas à articulação institucional promovida pela Enccla, a força institucional e os poderes instituídos da autoridade central para a cooperação jurídica internacional (Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional – MJSP) e as agências específicas de cooperação internacional, tanto do Ministério Público Federal como da Polícia Federal.

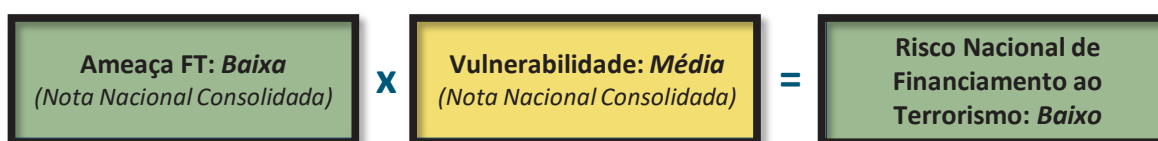
Além disso, é importante marcar a grande capacidade relatada quanto aos aspectos relativos ao tratamento da informação de inteligência, com destaque para a segurança da informação e a capacidade e qualidade da disseminação de informações, seja espontânea seja a pedido, por parte do Coaf; a obtenção e o uso da informação de inteligência por parte dos órgãos de investigação e acusação; e a utilização da ABR por parte dos supervisores BCB, CVM, Susep, Previc e Coaf.

Como pontos de melhoria, destacam-se o *deficit* normativo, de supervisão e de conhecimento e aplicação de medidas preventivas em vários setores de APNFD; a ausência de marco regulatório para a adequada regulação das atividades vinculadas aos ativos virtuais; a necessidade de aperfeiçoar a obtenção das informações de BF e aprimorar as medidas PLD/FT nos setores de câmbio, *factoring*, metais preciosos e imobiliário; além da adoção de medidas para aperfeiçoar as estatísticas de confisco de bens nas ações de LD e de delitos antecedentes no país.

6.2 Risco Nacional de Financiamento do Terrorismo

Conforme descrito na metodologia, o Risco Nacional de FT é calculado a partir das variáveis Ameaça de FT acima listadas e Vulnerabilidades Co (Setorial e Capacidade de Prevenção e Combate), conforme exposto no gráfico a seguir.

Risco Nacional FT



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

Conforme exposto, o Risco Geral de FT do Brasil é **baixo**. Relativamente ao terrorismo e ao seu financiamento, o Brasil demonstrou ter capacidade de detecção e identificação de possíveis operações vinculadas ao terrorismo ou ao seu financiamento; marco legal normativo; e capacidade operacional apta a investigar, perseguir e condenar os eventuais delitos de FT, com unidades especializadas de combate ao terrorismo em diversas instituições, com destaque para a Abin e a PF. Utilizadas as capacidades existentes, foram detectados e processados alguns casos pontuais de FT.

Em linhas gerais, não foram identificados vínculos diretos das principais organizações terroristas internacionais com o país, apesar de alguns casos pontuais detectados de radicalização, especialmente durante o período dos grandes eventos esportivos ocorridos no país entre 2014 (Copa do Mundo de Futebol) e 2016 (Olimpíadas do Rio de Janeiro). Com a realização de eventos globais, também foram incorporadas e aperfeiçoadas práticas de cooperação internacional em matéria de FT.

Em suma, não foram detectados riscos locais significativos, concluindo-se que as principais ameaças se referem a organizações terroristas estrangeiras que operam em outras regiões e buscam explorar algumas das vulnerabilidades do país para a prática de atividades de FT.

Apesar de a legislação geral de combate ao FT estar mais próxima dos padrões internacionais, o Brasil ainda apresenta um *deficit* normativo, de regulação e de efetiva supervisão em especial em relação às OSFL, que deve ser objeto de um trabalho prioritário, proporcional aos riscos.¹¹²

112 Sobre OSFLs, mesmo antes de finalizada a ANR, o tema foi incluído na Encela para seu tratamento no curso de 2021: aprofundar os estudos sobre a temática do financiamento do terrorismo (FT), apresentando levantamento de boas práticas relacionadas a prevenção, detecção, investigação e repressão do delito, que apresenta em um dos seus eixos de trabalho; aprofundar o conhecimento dos diversos órgãos sobre a temática do FT, incluindo o mapeamento dos tipos de organizações sem fins lucrativos mais vulneráveis, além de produzir levantamento de boas práticas relacionadas com a prevenção, detecção, investigação e repressão do delito em questão, contando como colaboradores da ação: DRCL, Abin, AGU, Ajufe, ANPR, BB, BCB, Caixa, Coaf, CVM, Febraban, MRE, MPF, PF, Previc, RFB, Susep.

6.3 Ações prioritárias da Avaliação Nacional de Riscos

Embora o presente documento consista no primeiro exercício de avaliação nacional de risco de LD/FT do país, o Brasil conta, desde 2003, com um robusto mecanismo de coordenação e abordagem de riscos e vulnerabilidades entre entes públicos e privados destinado ao combate à corrupção e à lavagem de dinheiro: a Enccla.

Conforme explicado, os principais resultados práticos dessa articulação institucional consistem em medidas de concretização de políticas públicas, seja por meio de proposições normativas, de aprimoramento de estruturas administrativas, de produção e difusão do conhecimento, por meio de formulação de cartilhas e programas de treinamento e capacitação, de divulgação e implementação de boas práticas no serviço público, entre outras medidas.

Nesse contexto, fruto da identificação de riscos e necessidade de abordagem progressiva dos riscos emergentes, destacam-se alguns resultados alcançados pela Enccla nos últimos anos, tais como: a criação do PNLD; a criação do CCS; o Simba, a iniciativa de regular a declaração de bens e valores que compõem o patrimônio particular dos funcionários públicos; a criação do Sistema Nacional de Bens e Apreendidos (SNBA); a discussão e proposição que viabilizou a promulgação da Lei 13.810, de 2019, relativa às Sanções Financeiras Dirigidas, além de diversas outras iniciativas.

Conforme estabelece a metodologia da ANR, a partir das principais ameaças e vulnerabilidades identificadas e analisadas durante todo o processo de avaliação, deverá ser indicado o tratamento das ações consideradas prioritárias, para a melhoria progressiva do sistema de PLD/FTP do país. Ressalta-se que o exercício de priorização a ser realizado pelo GTANR, objetivo precípuo da ANR, tem por escopo melhor alocar os recursos nacionais de prevenção e combate a LD/FTP.

As áreas críticas e, portanto, as matérias a que devem ser atribuídas maior prioridade nos Planos de Ação, avaliadas como as de maior nível de risco para a jurisdição na ANR, são as seguintes:

- **Ativos virtuais** – Instituir marco regulatório para o setor de provedores de serviços com ativos virtuais (Vasp), em linha com as melhores práticas definidas pelo Gafi (Recomendação 15).
- **Dinheiro em espécie** – Avaliar a adoção de medidas adicionais de restrição e controle do uso de dinheiro em espécie no Brasil.
- **Beneficiários finais** – Aprimorar os controles e o compartilhamento de informações, de modo que seja possível evitar a utilização de empresas de fachada para lavagem de dinheiro e se permita melhor identificação dos beneficiários finais das operações.
- **Capacitação de APNFD** – Ampliar a capacitação voltada não somente aos agentes públicos, mas, principalmente, aos supervisionados dos setores regulados listados no art. 9º da Lei 9.613, de 1998, com especial atenção à relevância qualitativa das comunicações (COS e COE).
- **Câmbio** – Avaliar medidas para o aprimoramento de PLD/FT no setor, em especial em tipologias mais frequentes.
- **Factoring** – Avaliar medidas para o aprimoramento de PLD/FT no setor, em especial em tipologias mais frequentes.
- **Metais preciosos** – Avaliar medidas para o aprimoramento da supervisão na atividade de mineração e comércio de metais e gemas preciosas, com proposta de estabelecimento de um marco regulatório na etapa de mineração em matéria de PLD/FT para o setor.
- **Controle aduaneiro** – Aperfeiçoar medidas dissuasivas de PLD/FT no controle aduaneiro.
- **Sonegação Fiscal** – Aperfeiçoar medidas dissuasivas de PLD/FT voltadas ao combate da sonegação fiscal.
- **Recuperação de ativos** – Aperfeiçoar medidas para viabilizar maior efetividade na repatriação de ativos no exterior.
- **Abordagem baseada em risco** – Promover estudos para avaliar os riscos associados aos tipos de pessoas jurídicas do país, em especial as Sociedades em Conta de Participação (SCP).

- **Organizações sem fins lucrativos** – Promover estudos para avaliar os riscos associados às OSFL e definir medidas para aquelas de maior risco.
- **Estatísticas** – Aprimorar os sistemas estatísticos, em especial aqueles voltados ao controle e acompanhamento de bens apreendidos (confisco).

Em linhas gerais, não obstante a legislação de combate a PLD/FT esteja muito próxima dos padrões internacionais, o Brasil ainda deve fazer aprimoramentos normativos, regulatórios e para efetiva supervisão, em especial de alguns setores de APNFD, que deve ser objeto de trabalho coerente e prioritário, proporcional aos riscos identificados. Nesse cenário, listamos as principais ações para mitigação dos riscos identificados nos seguintes setores:

- **Contadores** – Conscientização da relevância das medidas de PLD/FT no setor e implementação de processo de supervisão baseada no risco de PLD/FT.
- **Economistas** – Conscientização da relevância das medidas de PLD/FT no setor e implementação de processo de supervisão baseada no risco de PLD/FT.
- **Advogados** – Conscientização da relevância das medidas de PLD/FT no setor, elaboração de um marco regulatório e implementação de processo de supervisão baseada no risco.
- **Feiras e eventos artísticos** – Conscientização da relevância das medidas de PLD/FT no setor, elaboração de um marco regulatório e implementação de processo de supervisão baseada no risco de PLD/FT.
- **Comércio de animais** – Conscientização da relevância das medidas de PLD/FT no setor, elaboração de um marco regulatório e implementação de processo de supervisão baseada no risco de PLD/FT.
- **Obras de arte** – Conscientização da relevância das medidas de PLD/FT no setor, implementação de medidas para mitigação das dificuldades na definição do valor das obras de arte e na comprovação de sua autenticidade.
- **Corretores imobiliários** – Conscientização da relevância das medidas de PLD/FT no setor e implementação de um processo de supervisão baseada no risco de PLD/FT; aplicação de medidas proporcionais e dissuasivas em seu mercado supervisionado.
- **Juntas comerciais** – Conscientização da relevância das medidas de PLD/FT no setor e implementação de processo de supervisão baseada no risco de PLD/FT.
- **Registradores públicos** – Conscientização da relevância das medidas de PLD/FT no setor e implementação de processo de supervisão baseada no risco de PLD/FT; ampliação da qualidade das comunicações encaminhadas ao Coaf e do conhecimento acerca dos alertas específicos para o setor.

Anexo I – Ações ENCCLA

Nos últimos anos, a Enccla, mecanismo de coordenação nacional, vem exercendo as atividades de mapeamento e mitigação das principais ameaças nacionais de LD e crimes antecedentes.

Listam-se a seguir as diversas ações aprovadas e desenvolvidas nos últimos anos e vinculadas a LD/FTP:

ENCCLA 2021

- Ação 1/2021 – Criar mecanismos para o compartilhamento direto e contínuo de bancos de dados, em ambiente seguro, entre os atores estatais responsáveis pela prevenção, detecção e repressão à corrupção, à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo.
- Ação 2/2021 – Examinar os riscos de lavagem de dinheiro com o uso de novos modelos de Arranjos e Instituições de Pagamentos (AIP) em segmentos regulados.
- Ação 3/2021 – Aprimorar a normatização, os mecanismos de rastreabilidade e a fiscalização da cadeia produtiva do ouro, no intuito de integrar a atuação dos órgãos intervenientes e mitigar os riscos de uso do comércio desse metal para lavagem de dinheiro.
- Ação 5/2021 – Aprofundar os estudos sobre a temática do FT, apresentando levantamento de boas práticas relacionadas a prevenção, detecção, investigação e repressão do delito.
- Ação 6/2021 – Manter a efetiva articulação entre os órgãos e entidades que estarão envolvidos no processo de avaliação mútua do Brasil pelo Gafi, buscando melhor preparação do país para acompanhar todo o processo de avaliação.
- Ação 8/2021 – *Big data* e inteligência artificial: usos voltados para o combate à corrupção e à lavagem de dinheiro.
- Ação 9/2021 – Consolidar e difundir o Programa Nacional de Prevenção a Fraude e Corrupção.
- Ação 10/2021 – Propor medidas para fortalecer o combate à corrupção e à lavagem de dinheiro relacionadas aos ilícitos ambientais.

ENCCLA 2020

- Ação 5/2020 – Aprimorar o sistema vigente de controle de gastos de campanha eleitoral e identificar outras medidas relevantes a evitar/coibir o mau uso de verbas eleitorais. Essa ação teve como resultado proposta de resolução ao TSE para instituição do funcionamento permanente do Núcleo de Inteligência da Justiça Eleitoral, com o objetivo de criar e manter procedimentos específicos destinados à identificação de indícios de irregularidades no financiamento de partidos políticos de modo contínuo, e não apenas em períodos eleitorais.
- Ação 6/2020 – Aprimorar ferramentas de alienação de ativos apreendidos por força de ordem judicial em procedimento criminal, integrando práticas de gestão entre Polícias, Ministérios Públicos, Advocacias Públicas, Poder Judiciário e Ministério da Justiça e Segurança Pública. Resultados obtidos: (i) atualização da Recomendação 30/CNJ/2020; (ii) acordo de cooperação técnica firmado junto à Senad, com o objetivo de integrar dados entre sistemas informatizados PJe e GFUNAD; (iii) acordo de cooperação técnica entre CNJ, Minfra/Denatran e MJSP para modernizar o Renajud e desenvolver o módulo de leilão; (iv) ofícios encaminhados a atores estratégicos, com o objetivo de pedir apoio ao projeto em curso na Ação 6/Enccla/2020: MPF, CJE, PGU 27 Chefes PC, PF, Denatran, Detran RS/SP/MG/SC/PR; (v) ações de Divulgação do Redesenho de Gestão de Ativos; (vi) requisitos técnicos de desenvolvimento do Projeto *Check-In* junto ao sistema informatizado de gestão de ativos da Senad; e (vii) Minuta de Tabela Nacional de Bens.

- Ação 7/2020 – Aprimorar os mecanismos de compartilhamento de informações entre órgãos administrativos de fiscalização e controle, e entre estes e os de persecução criminal e improbidade administrativa, com vistas a preservar a segurança jurídica. Resultados obtidos: (i) diagnóstico da atuação e do fluxo de informações dos órgãos de fiscalização e controle em relação ao sistema de prevenção e combate à lavagem de dinheiro; (ii) repositórios de iniciativas e boas práticas; (iii) proposta de alterações no Decreto 10.046, de 2019; (iv) proposta de Recomendação da Enccla para a disseminação do projeto Conecta gov.br; (v) palestra virtual “Fluxo de Informações na Administração Pública”, realizada em 14 de maio de 2020; (vi) palestra virtual sobre o projeto Conecta.gov.br, realizada em 24 de julho de 2020; e (vii) *workshop* de boas práticas de interoperabilidade, realizado em 6 e 7 de outubro de 2020.

ENCCLA 2019

- Ação 6/2019 – Prevenir e combater a corrupção e a lavagem de dinheiro por parte de agentes públicos mediante acompanhamento da evolução patrimonial e dos bens em uso. A Ação teve como resultados: (i) diagnóstico situacional da avaliação patrimonial – recorte para os participantes da Ação e Tribunais de Contas Estaduais; (ii) minuta de acordo de cooperação técnica a ser firmado entre Atricon e CGU para compartilhamento de bases de dados qualificativos e de remuneração de servidores públicos estaduais e municipais; e (iii) minuta de decreto para regulamentar o art. 13 da Lei 8.429, de 1992, possibilitando a utilização de sistema eletrônico para permitir a análise patrimonial.

- Ação 7/2019 – Propor medida(s) para aprimorar controles ou restrições ao uso, no mercado interno, de dinheiro em espécie, nacional ou estrangeiro, para efeito de prevenção a práticas ilícitas. A Ação elaborou minuta de anteprojeto de lei que dispõe sobre o uso e a posse de dinheiro em espécie e dá outras providências, para apreciação das autoridades competentes.

- Ação 8/2019 – Aprofundar os estudos sobre a utilização de ativos virtuais para fins de lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo, apresentando (i) levantamento de boas práticas relacionadas com a investigação do delito em diversas esferas; (ii) eventual proposta de adequação normativa em matéria investigativa e de persecução penal. Resultados obtidos: (i) elaboração do produto “Roteiro de Boas Práticas de Investigação Relacionada a Criptoativos”; (ii) solicitação/consulta ao IBGE/Concla sobre a possibilidade de criação de classe ou subclasse de CNAE para as corretoras ou *exchanges* de criptoativos; e (iii) elaboração de modelo de comunicação/notificação de transação suspeita por corretoras ou *exchanges*.

- Ação 11/2019 – Dar continuidade à ação de aperfeiçoamento das Polícias Civis na investigação de crimes de lavagem de dinheiro. Resultados obtidos: (i) novo diagnóstico das polícias civis no tocante à estrutura para enfrentamento do crime de lavagem de dinheiro; (ii) desenvolvimento de EaD, no âmbito da Senasp/MJSP, com participação de contendedistas e revisores colaboradores da Ação 11, voltado para o aperfeiçoamento das investigações dos crimes de lavagem de dinheiro, com entrega prevista para o final de 2019; (iii) modelo de norma de gestão dos bens, valores e serviços decorrentes da prática da lavagem de dinheiro no âmbito das polícias civis; (iv) análise dos modelos de extração de estatística das investigações de lavagem de dinheiro realizadas pelas polícias civis em cotejo com o levantamento proposto na Ação 9 da Enccla de 2018; (v) identificação das bases de dados mínimas necessárias para o desenvolvimento das investigações relacionadas à lavagem de dinheiro: CCS, CNIS, Caged, CNE, Rais, Altas, Siel, Plutão e LAB Contas; e (vi) servir como um dos fundamentos do Programa de Fortalecimento das Polícias Judiciárias (PFPJ), instituído pela Senasp/MJSP.

- Ação 12/2019 – Integrar notários e registradores no combate e prevenção aos crimes de lavagem de dinheiro e corrupção. A ação teve como resultado o provimento da Corregedoria Nacional de Justiça 88/2019, que dispõe sobre a política, os procedimentos e os controles a serem adotados pelos notários e registradores visando à prevenção dos crimes de lavagem de dinheiro, previstos na Lei 9.613, de 1998, e do financiamento do terrorismo, previsto na Lei 13.260, de 2016, e dá outras providências.

- Ação 13/2019 – Propor alterações normativas e/ou melhoria de controles para evitar a utilização de empresas de fachada para a lavagem de dinheiro e outros ilícitos. Resultados obtidos: (i) levantamento de tipologias de lavagem de dinheiro e corrupção mediante o uso de empresas de fachada; (ii) levantamento de experiências internacionais no controle da utilização de empresas de fachada; (iii) levantamento de eventuais fragilidades na sistemática dos registros de atos constitutivos e alterações sociais nas Juntas Comerciais, na sistemática de concessão e cancelamento dos CNPJs pela Receita Federal e de registros estaduais de empresas, e em procedimentos de aberturas de contas bancárias por empresas (sob o enfoque dos cuidados para evitar as fraudes); e (iv) proposta(s) de aprimoramento normativo e/ou de medidas para o fortalecimento de controles e de mecanismos de intercâmbio de informações e comunicações aos órgãos responsáveis para as devidas apurações, com vistas a evitar a utilização de empresas de fachada para a lavagem de dinheiro.

- Ação 14/2019 – Elaborar diagnóstico sobre a lavagem de dinheiro decorrente de crimes tributários. Resultados obtidos: (i) diagnóstico de que são pífios os números de casos envolvendo crimes tributários como antecedentes à lavagem de dinheiro, de acordo com os dados amealhados pelo SIF, pelo CJF e pelo MPF; (ii) realização do Seminário “A sonegação fiscal como crime antecedente à lavagem de dinheiro” para chamar atenção da comunidade jurídica ao tema; (iii) diagnóstico da ineficiência do tratamento do registro sobre o crime antecedente à lavagem de dinheiro pelo Poder Judiciário, pelos Ministérios Públicos e pelas Administrações Tributárias; (iv) diagnóstico da natureza material do crime tributário, imposta pela legislação, como dificuldade à persecução penal; (v) diagnóstico da necessidade do reexame da Súmula Vinculante 24 à luz da Lei 12.683/2012, a fim de que não configure um entrave à persecução penal da lavagem de dinheiro, mesmo com a acessoriedade mitigada do art. 2º, § 1º, da Lei 9.613, de 1998, quando o crime antecedente é tributário e localizado no art. 1º, incisos I a IV, da Lei 8.137, de 1990; e (vi) diagnóstico do prejuízo à efetividade do cumprimento das recomendações do Gafi, em razão dos entraves listados anteriormente.

ENCCLA 2018

- Ação 7/2018 – Implementar medidas de restrição e controle do uso de dinheiro em espécie. Como resultado, foram identificadas como medidas que visam a reduzir os problemas decorrentes do uso de dinheiro em espécie a Circular BCB 3.839, de 28 de junho de 2017; a Resolução BCB 4.648, de 28 e março de 2018; e a Instrução Normativa RFB 1.761, de 20 de novembro de 2017. Também foi discutida no âmbito da Ação a elaboração de primeiro esboço de minuta de anteprojeto de lei sobre uso de dinheiro em espécie em operações e transações realizadas em todo o território nacional, com comentários e registros de correlatos consensos e dissensos.

- Ação 8/2018 – Aprofundar os estudos sobre a utilização de moedas virtuais para fins de lavagem de dinheiro e eventualmente apresentar propostas para regulamentação e/ou adequações legislativas. Resultados obtidos: (i) minuta de proposta de alteração da Lei 9.613, de 3 de março de 1998, com foco no segmento de ativos virtuais; (ii) coletânea de jurisprudência – em elaboração; e (iii) proposta de nova Ação para a Enccla 2019, com foco no âmbito penal.

- Ação 11/2018 – Aperfeiçoar a atuação das polícias civis na investigação de crimes de lavagem de dinheiro. Resultados obtidos: (i) diagnóstico no tocante à atuação das polícias civis na investigação dos crimes de lavagem de dinheiro; (ii) identificação de estrutura mínima nas polícias civis para promover o aperfeiçoamento da atuação nas investigações aos crimes de lavagem de dinheiro. Nesse sentido, é necessário que a Polícia Civil: a. tenha acesso ao Sistema Simba, por meio de acordo de cooperação técnica com o MPF; b. disponha de Laboratório de Tecnologia Contra a Lavagem de Dinheiro, por meio de acordo de cooperação técnica com a SNJ/MJ; c. tenha acesso aos RIFs, por meio de acordo de cooperação técnica com o Coaf; d. insira disciplinas nos cursos de formação e aperfeiçoamento policial voltadas para a investigação desses crimes; e. mantenha rotinas periódicas e controle estatístico dos resultados decorrentes da investigação do

crime de lavagem de dinheiro; f. tenha garantida em seu favor a destinação dos bens, direitos e valores recuperados em investigações policiais de crimes de lavagem de dinheiro cuja perda houver sido declarada pela Justiça, nos termos do § 1º do art. 7º da Lei 9.613, de 1998; (iii) desenvolvimento de curso de capacitação à distância, no âmbito da Senasp, com participação de contadores e revisores colaboradores da Ação II, voltado para o aperfeiçoamento das investigações dos crimes de lavagem de dinheiro pelas polícias judiciárias; (iv) das parcerias do Programa Nacional de Capacitação e Treinamento para o Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (PNLD) com as polícias civis. No total, 509 (quinhentos e nove) policiais civis foram capacitados pelo PNLD ao longo do ano de 2018; e (v) fomento às parcerias entre as polícias civis e o Ministério Público Federal para assinatura de Acordos de Cooperação Técnica para acesso ao Sistema Simba.

ENCCLA 2017

- Ação 7/2017 – Ampliar o compartilhamento de dados para o combate à corrupção e à lavagem de dinheiro. Resultados obtidos: (i) consulta jurídica sobre aspectos do Decreto 8.789/2016, que trata de compartilhamento de dados na Administração Pública Federal, com vistas a facilitar sua implementação; (ii) discussão acerca da possibilidade de alteração no Decreto 8.789/2016, não sendo encaminhada a proposta final por falta de consenso; (iii) divulgação de modelos de solicitação de compartilhamento de dados, juntamente com texto auxiliar, contextualizando sobre os modelos distribuídos e, também, informando sobre as etapas do procedimento atualmente previsto para o compartilhamento de dados previsto pelo Decreto 8.789/2016.

- Ação 9/2017 – Criar instrumentos que façam avançar a cooperação jurídica internacional, permitindo a formação de equipes conjuntas de investigação transnacional nas áreas de combate à corrupção e à lavagem de dinheiro. Resultados obtidos: (i) anteprojeto de normatização nacional sobre Equipes Conjuntas de Investigação; (ii) avanços no procedimento de internalização legislativa do Acordo Quadro de Cooperação entre os Estados Partes do Mercosul e Estados Associados para a Criação de Equipes Conjuntas de Investigação, de 2010; (iii) posicionamento favorável acerca da possibilidade de criação e funcionamento de uma ECI no Brasil com base nas Convenções da ONU estudadas e também com base nos acordos bilaterais já existentes entre Brasil e outros Estados que versam sobre cooperação jurídica internacional em matéria penal, desde que, no documento a ser firmado, haja previsões que se adequem às práticas de cooperação jurídica prevista em acordos já em vigor.

ENCCLA 2016

- Ação 8/2016 – Mapear sistemas de informação e bases de dados úteis para a prevenção e combate à corrupção e à lavagem de dinheiro, com vistas a: (i) difusão dos resultados obtidos; (ii) compartilhamento, quando possível; e (iii) interoperabilidade. Foi elaborada minuta de planilha contendo a lista de bases e sistemas levantados e outras informações. O inventário propriamente dito será um segmento de uma iniciativa mais ampla de levantamento de sistemas e bases que o Ministério do Planejamento vem realizando, mas que só deverá se concretizar em 2017.

- Ação 13/2016 – Aperfeiçoar procedimentos e controles relativos a operações envolvendo recursos em espécie, a fim de mitigar riscos em lavagem de dinheiro e desvio de recursos públicos. Foram elaboradas duas propostas normativas (uma de alteração de lei complementar, a outra infralegal) e uma recomendação para celebração de termo de ajuste de conduta entre MPF, CGU e alguns bancos federais no sentido de implantar mudanças na forma de custódia e movimentação dos recursos repassados sob os Decretos 6.170/2007 e 7.507/2011.

Abaixo, algumas das mais relevantes ações da Enccla sobre o tema combate à corrupção nos últimos anos:

ENCCLA 2020

- Ação 9/2020 – Elaborar diagnóstico analítico da estrutura de prevenção à corrupção dos órgãos federais, estaduais e municipais. Foi elaborada plataforma de autosserviço para que os gestores públicos, ao responderem questionário *on-line*, possam identificar os riscos à fraude e corrupção de sua instituição, bem como traçar plano de ação para melhoria. Serão ainda disponibilizados na plataforma de autosserviço modelos de documentos para adaptação local. Devido à pandemia de Covid-19, não foi possível iniciar a aplicação do questionário nas instituições públicas. A Ação terá continuidade em 2021.

- Ação 11/2020 – Fomentar a implementação da transparência ativa por meio da disponibilização *on-line*, com fácil acesso aos instrumentos referentes aos atos que impliquem a realização de despesas públicas, em âmbito nacional (em todas as esferas federativas), como forma de facilitar o controle social e dificultar a prática de desvio de recursos públicos e corrupção. A Ação apresentou como resultado três minutas de anteprojetos: (i) proposta de decreto presidencial contendo padronização mínima da transparência ativa; (ii) proposta de anteprojeto de lei ordinária com previsão de sanção cível (improbidade administrativa); (iii) proposta de anteprojeto de lei ordinária com previsão de sanção penal.

ENCCLA 2019

- Ação 2/2019 – Criar fluxo de comunicações de casos de suborno transnacional. Foram alcançados diversos resultados, entre eles: (i) proposta normativa de ajuste do Decreto 8.420/2015, regulamentador da Lei 12.846/2013, com vistas a conferir mais explicitamente competência para a CGU editar normativo que trate do fluxo de comunicações sobre os casos de atos lesivos transnacionais; (ii) modelo de normativo de regulamentação da Lei Anticorrupção (Lei 12.846/2013) para estados e municípios, que contemple a questão dos ilícitos transnacionais; (iii) relação de entes públicos e privados que estão abrangidos pela temática do suborno transnacional; (iii) adoção da Plataforma FalaBR como mecanismo oficial de recebimento das comunicações sobre a existência indícios relacionados a suborno transnacional.

- Ação 6/2019 – Prevenir e combater a corrupção e a lavagem de dinheiro por parte de agentes públicos mediante acompanhamento da evolução patrimonial e dos bens em uso. A Ação (iii) traçou um diagnóstico situacional da avaliação patrimonial – recorte para os participantes da Ação e Tribunais de Contas Estaduais; (ii) elaborou Minuta de Acordo de Cooperação Técnica a ser firmado entre Atricon e CGU para compartilhamento de bases de dados qualificativos e de remuneração de servidores públicos estaduais e municipais; (iii) elaborou Minuta de Decreto para regulamentar o art. 13 da Lei 8.429/1992 – possibilitando a utilização de sistema eletrônico para permitir a análise patrimonial.

- Ação 9/2019 – Mapear os fluxos de trabalho, processos e procedimentos administrativos apuratórios, e outros, que tenham como objetivo ou resultado possível apurar a ocorrência de atos de corrupção; responsabilizar extrajudicialmente ou permitir a responsabilização judicial dos responsáveis e a efetiva recuperação de ativos. A Ação teve como resultados: (i) elaboração de diagnóstico situacional sobre o fluxo dos procedimentos administrativos apuratórios de atos de corrupção; (ii) apresentação dos dados em Painel em formato *power bi* – Estatístico, com o diagnóstico realizado a partir do questionário aplicado, e em Painel em formato *power bi* – Interação entre os órgãos de controle e combate à corrupção, em que é possível identificar o nível de conexão entre as entidades respondentes e mencionadas no questionário; (iii) elaboração de sumário executivo com os dados elencados – Apresentação textual dos objetivos do questionário e

dos resultados encontrados, conclusões e problemas identificados; e (iv) apresentação de processo modelo para Apuração e Tratamento de Atos de Corrupção (Fluxo BPMN).

- Ação 12/2019 – Integrar notários e registradores no combate e prevenção aos crimes de lavagem de dinheiro e corrupção. A Ação discutiu, elaborou e ao final apresentou proposta ao CNJ que foi convertida no Provimento da Corregedoria-Nacional de Justiça 88/2019, que dispõe sobre a política, os procedimentos e os controles a serem adotados pelos notários e registradores visando à prevenção dos crimes de lavagem de dinheiro, previstos na Lei 9.613, de 3 de março de 1998, e do financiamento do terrorismo, previsto na Lei 13.260, de 2016, e dá outras providências.

- Ação 14/2019 – Elaborar diagnóstico sobre a lavagem de dinheiro decorrente de crimes tributários. A Ação elaborou um diagnóstico no qual se constatou que ainda são pífios os números de casos envolvendo crimes tributários como antecedentes à lavagem de dinheiro, de acordo com os dados amalhados pelo SIF, pelo CJF e pelo MPF. Para discutir a relevância da temática, a Ação realizou seminário sobre a temática: “A sonegação fiscal como crime antecedente à lavagem de dinheiro” para chamar atenção da comunidade jurídica ao tema.

ENCCLA 2018

- Ação 1/2018 – Elaborar e aprovar Plano Nacional de combate a corrupção. A Ação elaborou o Plano de Diretrizes de Combate à Corrupção a partir de diversas propostas colhidas em eventos públicos regionais.

- Ação 6/2018 – Consolidar a estratégia para fortalecer a Prevenção Primária da Corrupção. A Ação alcançou os seguintes resultados: (i) definição do sistema de governança do Programa Nacional de Prevenção Primária à Corrupção – PNPPC; (ii) aperfeiçoamento dos dados estruturados no endereço www.todosjuntoscontracorrupcao (em andamento); (iii) minuta de edital para chamamentos públicos a ser utilizado no âmbito do Programa Nacional de Prevenção Primária à Corrupção; (iv) minuta de Regulamento do Selo Ação Íntegra a ser utilizado no âmbito do Programa Nacional de Prevenção Primária à Corrupção; (v) protocolo de intenções assinado por representantes da Ação, como pessoas naturais, na reunião de 19/9/2018; (vi) entrega dos Selos Ação Íntegra em diversos eventos realizados pelos colaboradores da Ação 6/2018 e Rodada de apresentação (referente ao Edital de 2017), para divulgação das propostas – Acelera Startup – FIESP; (vii) Integração ao PNPPC de ações identificadas com prevenção primária à corrupção: iniciativas do CNMP com o MPDFT.

ENCCLA 2017

- Ação 1/2017 – Propor normatização para melhoria dos processos de governança e gestão a serem adotados em todos os Poderes e esferas da Federação, com foco no combate à fraude e à corrupção: (i) anteprojeto de lei nacional que institui política nacional de integridade, encaminhado ao Gabinete do relator de projeto de lei sobre a matéria, ficando o TCU à disposição para assessoramento ao Senador e esclarecimento de dúvidas; (ii) recomendações da Enccla para entidades interessadas conhecerem e divulgarem o Manual de Orientações para Contratação de Serviços de Saúde, publicado em 2016 pelo Ministério da Saúde; (iii) desenvolvimento de curso a distância sobre integridade na Administração Pública, que será disponibilizado gratuitamente para gestores de órgãos e entidades públicas de estados e municípios de todo o Brasil, com previsão de término em 2018.

- Ação 3/2017 – Estabelecer diretrizes para atuação coordenada da Advocacia Pública e das estatais com o Ministério Público, os órgãos de controle interno e externo e a Polícia, com vistas à prevenção e ao combate à corrupção. Como produtos da Ação, foram apresentados: (i) tabela/quadro com sugestões de cláusulas de colaboração separadas pelos eixos da prevenção, detecção e responsabilização, que será encaminhada às instituições locais e nacionais; (ii) recomendação de que as instituições devem organizar-se de forma a ter setores que trabalhem especificadamente com corrupção, mas que nessa área se incluam as formas diversas de atuação para combate do

complexo fenômeno social. O documento será encaminhado às instituições locais e nacionais; (iii) texto com indicativo normativo de formas de atuação conjunta, que será divulgado juntamente com a Tabela/Quadro; (iv) realização de 3 (três) Seminários Regionais.

- Ação 6/2017 – Consolidar propostas de prevenção à prática da corrupção fomentando a integridade social e a educação para a cidadania. A Ação apresentou os seguintes resultados: criação do Programa Nacional de Prevenção Primária à Corrupção (PNPPC), que sustentará todas as iniciativas em torno de três pilares: (i) campanha “Todos Juntos Contra a Corrupção”; (ii) banco de proposta; (iii) rede colaborativa; d) rede entre estado, academia, mercado e sociedade civil para apoiar o PNPPC e para aplicar, replicar e ampliar os projetos do Banco de Propostas.

- Ação 7/2017 – Ampliar o compartilhamento de dados para o combate à corrupção e à lavagem de dinheiro. A Ação realizou: (i) consulta jurídica sobre aspectos do Decreto 8.789/2016, que trata de compartilhamento de dados na Administração Pública Federal, com vistas a facilitar sua implementação; (ii) discussão acerca da possibilidade de alteração no Decreto 8.789/2016, não sendo encaminhada a proposta final por falta de consenso; e (iii) divulgação de modelos de solicitação de compartilhamento de dados, juntamente com texto auxiliar, contextualizando sobre os modelos distribuídos e, também, informando sobre as etapas do procedimento atualmente previsto para o compartilhamento de dados previsto pelo Decreto 8.789/2016.

- Ação 9/2017 – Criar instrumentos que façam avançar a cooperação jurídica internacional, permitindo a formação de equipes conjuntas de investigação transnacional nas áreas de combate à corrupção e à lavagem de dinheiro. Foram apresentados como produtos da Ação: (i) anteprojeto de normatização nacional sobre Equipes Conjuntas de Investigação; (ii) avanços no procedimento de internalização legislativa do Acordo Quadro de Cooperação entre os Estados Partes do Mercosul e Estados Associados para a Criação de Equipes Conjuntas de Investigação, de 2010; (iii) posicionamento favorável acerca da possibilidade de criação e funcionamento de uma ECI no Brasil com base nas Convenções da ONU estudadas e também com base nos acordos bilaterais já existentes entre Brasil e outros Estados que versam sobre cooperação jurídica internacional em matéria penal, desde que no documento a ser firmado haja previsões que se adequem às práticas de cooperação jurídica prevista em acordos já em vigor.

- Ação 11/2017 – Avançar na integração de estratégias e dos métodos operacionais dos órgãos de Estado de controle visando fortalecer o combate à criminalidade organizada. A Ação propôs a criação de grupo permanente de integração interinstitucional estratégica, que atuará sob os auspícios da Enccla e necessariamente associado às suas finalidades. A governança e o desenho de atuação desse grupo ainda serão objeto de reflexão e detalhamento. A implementação ocorrerá a partir de janeiro/2018.

ENCCLA 2016

- Ação 8/2016 – Mapear sistemas de informação e bases de dados úteis para a prevenção e combate à corrupção e à lavagem de dinheiro, com vistas a: (i) difusão dos resultados obtidos; (ii) compartilhamento, quando possível; e (iii) interoperabilidade. Foi elaborada minuta de planilha contendo a lista de bases e sistemas levantados e outras informações. O inventário propriamente dito será um segmento de uma iniciativa mais ampla de levantamento de sistemas e bases que o Ministério do Planejamento vem realizando, mas que só deverá se concretizar em 2017.

- Ação 11/2016 – Aprimorar as regras de sigilo bancário e fiscal, objetivando tornar mais ágil e eficaz o compartilhamento de informações entre órgãos de fiscalização, controle, persecução penal e defesa do patrimônio público. Foram elaboradas propostas para alterações legislativas que ampliam as atuais hipóteses de mitigação dos sigilos bancário e fiscal, mediante alterações em dispositivos da Lei Complementar 105/2011 e do Código Tributário Nacional.