

O financiamento do terrorismo internacional: A complexidade face a globalização dos mercados econômicos

Financing of international terrorism: the complexity face of globalization of the economic markets

Autor: André Luís Woloszyn

DOI: <https://doi.org/10.25058/1794600X.136>

**O FINANCIAMENTO DO TERRORISMO
INTERNACIONAL: A COMPLEXIDADE FACE A
GLOBALIZAÇÃO DOS MERCADOS ECONÔMICOS***

**FINANCING OF INTERNATIONAL TERRORISM:
THE COMPLEXITY FACE OF GLOBALIZATION OF
THE ECONOMIC MARKETS**

**O FINANCIAMENTO DO TERRORISMO
INTERNACIONAL: A COMPLEXIDADE
FRENTE À GLOBALIZAÇÃO DOS MERCADOS
ECONÔMICOS**

André Luís Woloszyn^a

alwi.war@gmail.com

Fecha de recepción: 15 de enero de 2016

Fecha de revisión: 22 de febrero de 2016

Fecha de aceptación: 29 de febrero 2016

RESUMO

Sabe-se, *a priori*, que recursos financeiros representam a força vital para manter os grupos terroristas atuantes e um fator determinante para a amplitude de suas ações. A partir dessa constatação, o controle e monitoramento sobre operações financeiras se intensificou no âmbito da Organização das Nações Unidas e o financiamento ao terrorismo foi incluído como uma das atribuições do *Financial Action Task Force* (FATF), órgão internacional ligado a ONU, responsável pela identificação e neutralização de ações de lavagem de dinheiro além da fiscalização do fiel cumprimento, pelos Estados-membros, das 40 recomendações elaboradas pelo GAFI/FATF e das nove Recomendações Especiais criadas em 2004. Nesse contexto, o papel das tecnologias de informação tornou-se relevante, em especial, as transferências on-line quando remetidas a paraísos fiscais, mantendo assegurado o sigilo da fonte, o que dificulta a origem e a natureza dos ativos e potencializa a utilização dessas tecnologias. No Brasil, a despeito da complexidade do tema, as pressões externas do GAFI/FATF no sentido da aprovação de

* *Artículo de reflexión.*

a. Mestre em Direito pela Laureate International Universities (UniRitter), especialista em Ciências Penais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), diplomado em Inteligência Estratégica pela Escola Superior de Guerra (ESG).

uma lei antiterror e da criminalização de seu financiamento resultou em uma legislação com algumas incoerências, conceitos amplos e indeterminados o que ameaça sua efetividade.

PALAVRAS-CHAVE

Terrorismo, legislação, financiamento, tecnologias, lavagem de dinheiro, paraísos fiscais.

ABSTRACT

It is known a priori that financial resources are the vital force to keep active terrorist groups and a determining factor in the extent of their actions. From this observation, control and monitoring of financial transactions has intensified within the framework of the United Nations and the financing of terrorism was included as one of the duties of the Financial Action Task Force (FATF), an international body linked to the UN, responsible for identifying and neutralizing money laundering actions beyond the monitoring of faithful compliance by Member States, the 40 recommendations of the GAFI/FATF and nine Special Recommendations created in 2004. In this context, the role of information technology has become relevant in particular transfers online when sent to tax havens, keeping guaranteed the confidentiality of the source, which complicates the origin and nature of assets and leverages the use of these technologies. In Brazil, despite the complexity of the issue, external pressures from GAFI/FATF for the adoption of an anti-terrorism and criminalizing its financing resulted in a legislation with some inconsistencies, broad and indeterminate concepts that threatens its effectiveness.

KEYWORDS

Terrorism; legislation; financing; technologies; money laundering; tax heavens.

RESUMEN

Se sabe, a priori, que los recursos financieros representan la fuerza vital para mantener a grupos terroristas activos y es un factor determinante para el alcance de sus acciones. A partir de esta observación, el control y seguimiento de las operaciones financieras se intensificó en el marco de las Naciones Unidas y la financiación del terrorismo se incluyó como una de las funciones del Grupo de Acción Financiera (GAFI), organismo internacional responsable

de la identificación y la neutralización de las acciones de lavado de dinero más allá de la supervisión del cumplimiento fiel de los Estados miembros, las 40 recomendaciones del GAFI / FATF y de las nueve recomendaciones especiales creadas en 2004. En este contexto, el papel de la tecnología de la información se ha convertido en relevante, en particular, las transferencias on-line cuando se envían a paraísos fiscales, manteniendo asegurada la confidencialidad de la fuente, lo que dificulta establecer el origen y la naturaleza de los activos y potencializa el uso de estas tecnologías. En Brasil, a pesar de la complejidad de la cuestión, las presiones externas de GAFI/FATF hacia la adopción de una ley antiterrorista y la penalización de su financiación, dio como resultado una legislación con algunas inconsistencias, como conceptos amplios e indeterminados que amenazan su eficacia.

PALABRAS CLAVE

Terrorismo; legislación; financiación; tecnologías; lavado de dinero; paraísos fiscales.

INTRODUÇÃO

Após os atentados terroristas do 11 de setembro de 2001 nos EUA, perpetuado pela rede Al Qaeda, de Osama Bin Laden, ficou evidenciado a necessidade de um maior e mais amplo monitoramento da origem dos recursos financeiros obtidos pelas organizações terroristas internacionais. Isto por que tais recursos representam a força vital para manter esses grupos atuantes e um fator determinante para a amplitude de suas ações.

A partir desse episódio, o controle e monitoramento sobre operações financeiras se intensificou no âmbito da Organização das Nações Unidas e o financiamento ao terrorismo foi incluído como uma das atribuições do *Financial Action Task Force* (FATF), órgão internacional ligado à ONU, responsável pela identificação e neutralização de ações de lavagem de dinheiro além da fiscalização do cumprimento, pelos Estados-Membros, das 40 recomendações elaboradas pelo FATF ainda no ano de 1990, revisadas e atualizadas em 2003

Sabe-se, que parte significativa desses recursos provém da lavagem de dinheiro no sistema financeiro internacional e depósitos em

paraísos fiscais. Anteriormente, as atenções nesse sentido estavam voltadas para as organizações criminosas transnacionais, em especial, aquelas envolvidas com o narcotráfico e o tráfico de armas e de pessoas, somadas as atividades desenvolvidas pelas máfias, que atuavam movimentando grandes quantias de dinheiro provenientes de atividades ilícitas como sequestros, extorsões, pirataria, exploração sexual e tráfico de drogas.

Há de se considerar, que o branqueamento de capitais ou, como popularizado pelos legisladores, a lavagem de dinheiro é, segundo Lima (2014,p.281)¹ um sistema complexo que exige monitoramento permanente. Sua efetividade depende de um esforço integrado dos Estados-Membros por meio do intercâmbio entre as Agências de Inteligência e Unidades de Inteligência Financeira somadas ao interesse e apoio dos governos em identificar sua origem e destinos. Essa cooperação se desenvolve com a participação de instituições ligadas ao sistema financeiro nacional e internacional, consideradas as mais sensíveis e vulneráveis à manipulação, fornecendo dados e informações de movimentações financeiras acima de determinados valores, as quais serão objeto de análise.

Todavia, o aumento das possibilidades para ocultamento de recursos financeiros ilícitos foi possibilitado pelo próprio mercado global. Segundo Naím, (2006,p.128) os países abriram suas economias, desregulamentaram os sistemas financeiros e permitiram que os sistemas financeiros domésticos, bancos comerciais e de investimentos, bolsa de valores, agências de corretagem, se unissem a parceiros em outros países e, até mesmo, investissem uns nos outros. Essa situação, segundo o autor, criou estruturas de operação e controle mais difíceis de monitorar e regular do que no período em que as finanças eram geridas de maneira local.

Nesse contexto, agregaram-se as novas tecnologias de informação e comunicação com papel relevante na transformação do mercado financeiro internacional, em especial, nas

transferências *on-line* que circulam diariamente pela Internet com destino aos paraísos fiscais. Além da diminuição considerável dos custos das transações, permitem manter assegurado o sigilo do operador e dos valores ao mesmo tempo em que dificulta a ação dos órgãos de inteligência financeira na identificação da origem desses recursos pelo caráter de extraterritorialidade.

Isto posto, e face à abrangência e relevância do tema e sua contribuição decisiva para manter um estado de segurança global satisfatório frente a ameaça do terrorismo internacional, o que me proponho neste artigo é apresentar como é operacionalizado o sistema de financiamento ao terrorismo internacional e o que está sendo feito, no âmbito da Organização das Nações Unidas, para minimizar ou neutralizar tais ações. Um segundo objetivo decorrente é a busca da reflexão no sentido de analisar quais as possíveis falhas existentes nesse processo uma vez que temos observado o fortalecimento de grupos como o Exército Islâmico e, conseqüentemente, o recrutamento nas ações terroristas em diversos países.

1. O TERRORISMO

O terrorismo é um fenômeno milenar nas sociedades, bem anterior ao período da inquisição ou das guilhotinas da Revolução Francesa, embora tenha sido nesse episódio que, segundo Vedantam (2008, p.8), a expressão foi popularizada e recomendada como ação sistemática para atingir objetivos de Estado. Sua origem remonta ao século III A.C., citado em algumas passagens do texto bíblico, especialmente no antigo testamento. Registros apontam que no ano de 48 A.C. os Zelotes, um grupo de revolucionários extremistas judeus radicalmente contra a dominação romana, iniciaram um movimento de insurreição utilizando ações terroristas.

Desde então, vem sendo utilizado progressivamente, quer como lutas de libertação, onde estavam inseridos grupos nacionalistas armados como o Exército Republicano Irlandês (IRA), a Pátria Basca e Liberdade (ETA), as Brigadas Vermelhas e o Baader-Meinhof, todos surgidos na década de 60. A partir da década de 80, observou-se o surgimento de outro tipo de terrorismo, manifestado no apelo extremista religioso dos quais fazem parte a Al Qaeda, o Talibã (Afeganistão), o Boko Haram (Nigéria) e o

1. O autor esclarece ainda que a expressão lavagem de dinheiro tem origem nos EUA (*money laundering*) a partir da década de 20, quando lavanderias da cidade de Chicago teriam sido utilizadas por gansters para despistar a origem ilícita do dinheiro. Assim, por intermédio de um comércio legalizado, buscava-se justificar a origem criminosa do dinheiro arrecadado com a venda ilegal de drogas e bebidas.

maior e mais organizado destes, o ISIS (Islamic State Of Iraq and Syria), também conhecido como Exército Islâmico, dentre outros.

É preciso dizer que há pelo menos duas importantes divergências em relação ao tema do terrorismo. A primeira, situa-se na razão de sua definição uma vez que não existe um conceito consensualmente aceito pelos Estados-Membros da Organização das Nações Unidas, e nesse sentido, se pode afirmar que cada um possui sua própria definição. A segunda recai na polêmica de ser este uma ameaça externa, portanto, uma guerra combatida com forças armadas como defende os EUA, ou uma ameaça interna, e questão de segurança pública, como classifica a União Europeia.

No entender de Cretella Neto, (2007, p.711) a dificuldade na elaboração de uma definição consensual traz importantes consequências, dentre estas, impede que esteja inserido no rol dos crimes sob a responsabilidade do Estatuto do Tribunal Penal Internacional, ou mesmo que seus combatentes recebam os benefícios da Convenção de Genebra no que se refere ao tratamento de prisioneiros de guerra.

Lyman e Potter (2007,p.326) o conceitua como uma violência grave cometida com qualquer meio, que provoca morte, lesões corporais ou graves prejuízos à propriedade, contra pessoas inocentes com o objetivo de causar tais consequências, direta ou indiretamente, e obter, pela coação ou intimidação de alguns grupos específicos ou governo, ou qualquer outro similar, benefício de natureza política, militar, religiosa ou filosófica, e sem qualquer justificção ou escusa.

Para o *Federal Bureau of Investigation* (FBI),² trata-se do uso ilegal da força ou da violência contra pessoas ou propriedade para intimidar ou coagir um governo, a população civil ou qualquer de seus segmentos, como forma de perseguir objetivos políticos ou sociais.

No âmbito da Organização das Nações Unidas,³ o terrorismo é encarado como atos criminosos, inclusive contra civis, cometidos com o fim de

2. *Federal Bureau of Investigation*. Disponível em: <http://www.fbi.gov>, Acesso em 25.03.2015.

3. *ONU. Resolução nº 1.566, de 8 de outubro de 2004, do Conselho de Segurança das Nações Unidas*. Disponível em: [http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1566\(2004\)](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1566(2004)). Acesso em 11.01.2016.

causar morte ou lesão corporal grave ou de tomar reféns, de forma a provocar estado de terror no público em geral ou em um grupo de pessoas, intimidar uma população ou compelir um governo ou organização internacional a praticar ou deixar de praticar qualquer ato.

Anteriormente, o Conselho de Segurança da ONU havia editado a Resolução nº 1373, de 28 de setembro de 2001, que passou a considerar todo ato terrorista como uma ameaça à paz e à segurança internacional. O objetivo dessa ação política foi internacionalizar as ações de antiterrorismo e de contraterrorismo envolvendo todos os Estados-Membros, incluindo tratados de cooperação para a identificação e neutralização de recursos financeiros destinados ao seu financiamento.

2. PATRIMÔNIO, CUSTOS E ORIGEM DOS RECURSOS

O patrimônio dos grupos terroristas é, segundo estimativas, significativo e em alguns casos, perpassa o orçamento destinado às Forças Armadas de muitos países em desenvolvimento alcançando milhões de dólares. Vale lembrar que praticamente todos os grupos desenvolvem atividades assistenciais e filantrópicas em suas regiões, caracterizadas pela pobreza extrema das populações e pela falência dos governos locais. Tais atividades funcionam como pretexto para fomentar e facilitar doações de dinheiro contando com a simpatia da opinião pública internacional pelas causas humanitárias. Contudo, parte desses recursos é desviada para finalidades bélicas, financiando a logística dos atentados, o recrutamento, a propaganda e a compra de armas.

2.1 Os custos pré-atentados

Embora os atentados terroristas apresentem um custo relativamente baixo, comparado aos prejuízos que resultam tanto na esfera econômica como psicológica, os investimentos mais expressivos são destinados a manter os grupos em atividade e em condições plenas de operacionalidade.

Villamarín (2006,p.144) adverte que estimativas do Banco Mundial indicam que, de maneira permanente, circulam nos mercados econômicos internacionais entre 600 e 700 bilhões de dólares provenientes do narcotráfico em busca de legalização com o agravante de que parte desses recursos está destinado a financiar grupos terroristas na África e no Oriente Médio.

Na lição de Dallagnol (2011, p.370) as redes terroristas necessitam de recursos financeiros para diferentes necessidades tais como: a) promoção da ideologia, inclusive por meio de entidades assistenciais, escolas, partidos políticos e publicações na mídia, b) pagamento de membros operativos e suas famílias, c) recrutamento de novos membros, d) arranjos para viagens, e) gastos com deslocamentos internos (aquisição ou aluguel de casas, automóveis), f) gastos com treinamento de membros, g) forjatura ou aquisição de documentos falsos, g) pagamento de propinas, h) aquisição de equipamentos, armas, munições e

material explosivo, i) aquisição de mantimentos para seus integrantes, j) gastos com comunicação, l) manutenção de campos de treinamento, pista de pouso e instalações diversas e, m) gastos com familiares de terroristas mortos em ação.

De todo o modo, pelo volume de dinheiro transacionado, os grupos terroristas partiram para uma administração similar a das empresas privadas, uma vez que seu sucesso depende da administração financeira o que possibilitará seu crescimento e ampla operacionalidade.

2.2 Estimativa de custos pós-atentados

O quadro abaixo, mostra uma estimativa de custos operacionais de uma ação terrorista:

Ataques	Data	Custo estimado
Torres gêmeas e Pentágono - EUA	11/09/01	US\$ 400 a 500.000
Metro de Madri, Espanha	11/03/04	US\$ 10.000
Setor de transporte de Londres	07/07/05	US\$ 8.000
Carros-bomba em Istambul - Turquia	15 e 20/11/03	US\$ 40.000
Hotel JW Marriot Jacarta - Indonésia	05/08/03	US\$ 30.000
Bombas de Bali - Indonésia	12/10/02	US\$ 50.000
Destrier USS Cole em Ádem - Iêmem	12/10/00	US\$ 10.000
Embaixadas dos EUA em Nairobi, Quênia e Dar es Sallaam - Tanzânia	07/08/98	US\$ 50.000

Fonte: FATF. Terrorist Financing apud DALLAGNOL, 2011, p. 371.

Da análise do quadro acima, podemos concluir que os custos operacionais são extremamente baixos, comparados aos prejuízos que, no caso dos atentados de Nova York, às torres gêmeas do *World Trade Center*, acarretaram prejuízos estimados entre US\$ 33 e 36 bilhões de dólares.

Essa relação de custo-benefício torna-se preponderante para novas e mais ousadas ações ao mesmo tempo que fomenta o seu financiamento, não apenas pela doação de simpatizantes ou pela lavagem de dinheiro proveniente de variados delitos, mas, inclusive, por estados apoiadores por meio de transferência de fundos.

Nestas circunstâncias, a identificação e o monitoramento das fontes desses recursos financeiros, assim como seu destino e a neutralização

da operação tornaram-se essenciais no sentido de reduzir a capacidade das operações terroristas.

2.3 Origem dos recursos

A origem dos recursos que permitem a atuação dos grupos terroristas não é proveniente exclusivamente da lavagem de dinheiro.

Bechara e Manzano (2009, p.176) esclarecem que entre as fontes para o financiamento do terrorismo estão atividades criminosas, doações e contribuições de caridade, negócios legítimos ou quase legítimos e o patrocínio de Estados ou governos. Ainda, segundo os autores, há basicamente duas fontes primárias, uma interna e a outra externa.

No âmbito interno ou doméstico, assemelha-se ao método utilizado pelas máfias e organizações criminosas transnacionais. Esses recursos são gerados a partir da tributação compulsória da população e de empresas, resgates pagos em sequestros de pessoas e embarcações e lucros obtidos no comércio e do tráfico de drogas, como a venda de ópio no Afeganistão, que sustenta os talibãs situação que acarreta maior dificuldade para a detecção uma vez que o dinheiro circula em espécie. Schmid (2007) acrescenta, ainda, contribuições voluntárias de particulares simpatizantes, de comunidades migrantes em diáspora e de organizações sociais e religiosas, nesse último caso, destinados à filantropia.

Externamente, são obtidos por doações de Estados apoiadores com interesses políticos e econômicos, de simpatizantes, membros da comunidade ou expatriados. Uma prática tradicional entre os grupos é a transferência de dinheiro entre si, especialmente, quando as linhas de financiamento são detectadas e cortadas pelas agências de inteligência financeira e outros órgãos internacionais.

Com relação ao Exército Islâmico, em especial, parte dos recursos arrecadados são internos, acrescentando-se os saques nos bancos iraquianos localizados nas regiões sob o controle do grupo e o comércio clandestino de petróleo e de antiguidades provenientes dos campos conquistados do Iraque e das cidades históricas saqueadas no Iraque e na Síria.

Por outro lado, vale ressaltar, que algumas medidas adotadas após o 11 de setembro contribuíram para o enfraquecimento parcial na arrecadação de fundos desses grupos. Dentre estas, podemos referendar regras mais rígidas para um controle e vigilância em relação aos mercados financeiros internacionais em diversos países.

Tais medidas, determinaram um aumento considerável da necessidade de recursos financeiros para manter as ações terroristas, uma vez as facilidades anteriores já não estavam disponíveis com tanta facilidade. Todavia, essas medidas determinaram novas formas de arrecadação de fundos por parte das redes terroristas incluindo o uso das comunicações digitais e a corrupção de agentes do mercado financeiro.

3. EVOLUÇÃO DO PROCESSO ANTI-LAVAGEM

Classicamente, a primeira manifestação acerca desta tipologia criminal partiu do Comitê de Basileia (*Base Committee on Banking Supervision*) criado no ano de 1988 e composto por representantes dos 13 países mais industrializados,⁴ embora suas recomendações e declarações não tivessem força vinculativa e jurisdicional. A partir da Declaração de Basileia, produzida pelo Comitê, criou-se o arcabouço doutrinário e conceitual que seria aperfeiçoado e consolidado nos anos seguintes, em especial, no papel do sistema bancário e de diversas entidades financeiras no controle da lavagem de dinheiro.

A Convenção das Nações Unidas Contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas, realizada em Viena, no mesmo ano, tratava do tema de maneira secundária, como um crime conexo. Contudo, surgiria, pela primeira vez, a obrigação de criminalização dessa conduta em âmbito internacional além da derrogação do sigilo bancário.

Ainda sob a influência do Comitê de Basileia, e por iniciativa do Grupo dos 7 países mais industrializados, seria criado, no ano de 1989, o Grupo de Ação Financeira (GAFI) ou *Financial Action Task Force* (FATF), instituição intergovernamental destinada a examinar, desenvolver e promover medidas para a prevenção e combate à lavagem de dinheiro. É o órgão responsável pela elaboração de políticas internacionais de controle visando identificar e neutralizar ações de lavagem de dinheiro no sistema financeiro internacional, além da fiscalização dos estados-membros quanto ao fiel cumprimento das recomendações. Esse importante órgão publica anualmente uma lista de países e territórios não cooperativos e que não firmaram compromissos com a luta contra a lavagem de dinheiro.

Em 1990, o GAFI lançaria um conjunto de 40 recomendações contendo a estratégia de ação dos países no enfrentamento desta questão que passariam por uma revisão e atualização nos

4. Integravam o Comitê a Alemanha, Bélgica, Canadá, Espanha, França, Itália, Japão, Luxemburgo, Países-Baixos, Reino Unido, Suécia, Suíça e Estados Unidos da América.

anos de 1996 e 2003, encontram-se em vigência até hoje, com a adesão de 130 países membros da Organização das Nações Unidas.

Vale destacar, a Recomendação nº 26 que sugere à todos os Estados-membros criarem suas Unidades de Inteligência Financeiras (UIFs) como ferramenta de investigação criminal com a tarefa de receber, analisar e transmitir declarações de operações suspeitas. No Brasil, foi criado o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF)⁵ órgão ligado ao Ministério da Fazenda destinado a essa finalidade. Após o 11 de setembro, o GAFI estenderia este controle para o financiamento do terrorismo.

Em 1995, é criado o Grupo de Egmont, por iniciativa da Unidade de Inteligência Financeira belga e norte-americana, onde várias FIU começaram a trabalhar em conjunto num organismo informal que estipula uma rede de cooperação entre países através das chamadas Financial Intelligence Units (FIU). O objetivo desse grupo é promover um fórum visando incrementar o apoio aos programas nacionais de combate à lavagem de dinheiro dos países que o integram, inclusive o Brasil, acolhido pelo Grupo em 1999. Esse apoio inclui a ampliação de cooperação entre as FIU e a sistematização do intercâmbio de experiências e de informações de inteligência financeira, melhorando a capacidade e a perícia dos funcionários das unidades e gerando uma melhor comunicação através da aplicação de tecnologias específicas.

O ano de 2000 é considerado, particularmente, um marco no que se refere ao financiamento do terrorismo, por duas importantes iniciativas adotadas pelas Nações Unidas. A Convenção das Nações Unidas Contra a Criminalidade Organizada, conhecida como Convenção de Palermo, que aprofundaria o tema criminalizando o branqueamento de capitais quando caracterizado como transnacional, além do reconhecimento da competência dos Estados-membros para conhecimento destas transações mesmo que fora de seus territórios. E a Convenção Internacional para a Supressão ao Financiamento do Terrorismo.

5. É uma Unidade de Inteligência Financeira criada pela Lei nº 9.613, de 1998 com a finalidade de prevenir a utilização de setores econômicos para a lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo, promovendo a cooperação e o intercâmbio de informações entre setores públicos e privados. Disponível em: <http://www.coaf.fazenda.gov.br/o-conselho/missao-visao-e-valores> Acesso em 26.05.2015.

Neste mister, o Conselho de Segurança das Nações Unidas possui um papel relevante na aprovação de diversos tratados e Resoluções destinadas a mitigar as práticas de financiamento ao terrorismo. Dentre os principais documentos elaborados destacam-se a Resolução nº 1.540, de 28 de abril de 2004, que sinalizou com a proibição de serviços financeiros para a transferência e exportação dessas armas, consideradas de destruição em massa, bem como seus meios de entrega e materiais relacionados ou qualquer outra forma de apoio financeiro a organizações ou pessoas ligadas a esse comércio.

Ainda neste ano de 2004, o GAFI/FATF⁶ lança um conjunto de nove Recomendações Especiais sobre financiamento do terrorismo que combinadas as 40 já existentes sobre lavagem de dinheiro, que formam a estrutura básica para detectar, prevenir e suprimir o financiamento do terrorismo e de grupos terroristas.

Santos (2014, p.52) assevera que os tópicos estruturam-se na seguinte sequência: i) ratificação e implementação dos instrumentos das Nações Unidas; ii) tipificação do financiamento do terrorismo e a lavagem de dinheiro associada; iii) congelamento e confisco de ativos de terroristas; iv) comunicação interagências de operações suspeitas relacionadas ao terrorismo; v) cooperação internacional; vi) remessas alternativas; vii) transferências eletrônicas; viii) entidades sem fim lucrativo e; ix) serviços de transferências de numerários.

Em 2014, o Conselho de Segurança promulga a Resolução nº 2161, de 21 de agosto de 2014, que enfatiza as seguintes recomendações:

10.Reitera a importância de todos os Estados identificarem e, se necessário, estabelecerem procedimentos adequados para implementar integralmente todos os aspectos das medidas descritas no parágrafo 1, e insta enfaticamente todos os Estados-membros a implementarem os padrões internacionais abrangentes reunidos nos documentos “Forty Recommendations on Money Laundering” e “Nine Special Recommendations

6. FINANÇAL ACTION TASK FORCE/ GROUP D'ACTION FINANCIÈRE, Disponível em: <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/FATF%20Standards%20-%20IXSpecial%20Recommendations%20and%20IN%20rc.pdf> Acesso em 10.01.2016.

on Terrorist Financing”, da Força-Tarefa de Ação Financeira (FATF, na sigla em inglês), especialmente a Recomendação 6, sobre sanções seletivas relativas ao terrorismo e ao seu financiamento;

11. Insta enfaticamente os Estados-membros a aplicarem os elementos da Nota Interpretativa da FATF à Recomendação 6 e a tomarem nota, entre outros elementos, das melhores práticas para a implementação eficaz de sanções financeiras seletivas relacionadas ao terrorismo e ao seu financiamento e toma nota da necessidade de que os Estados contem com autoridades e procedimentos legais apropriados para aplicar e impor sanções financeiras seletivas independentemente de processo legal, adotem método de comprovação baseado em "fundamento razoável" ou "base razoável", bem como tenham a capacidade de recolher ou solicitar o máximo de informação possível de todas as fontes relevantes;

12. Conclama os Estados-membros para agirem firme e decisivamente na interrupção dos fluxos de fundos e outros ativos financeiros e recursos econômicos para indivíduos e entidades da Lista de Sanções à Al-Qaeda, conforme disposto no parágrafo 1 (a), e levando em conta as recomendações relevantes da FATF e os padrões internacionais estabelecidos para impedir o abuso de organizações sem fins lucrativos, dos sistemas de remessas informais/alternativos e do movimento físico transfronteiriço de dinheiro, enquanto se busca mitigar o impacto nas atividades legítimas realizadas por esses meios.⁷

Mais recentemente, em 2015, seria aprovada a Resolução de nº 2199, de 12 de fevereiro de 2015,⁸ recomendando o reforço nos mecanismos contra quem financia grupos terroristas internacionais, referindo-se no texto, em especial, ao grupo terrorista Estado Islâmico que, como já referenciado, tem renda significativa com o comércio clandestino de petróleo e de antiguidades.

4. A LAVAGEM DE DINHEIRO

4.1 Definições do crime de lavagem de dinheiro

Na questão do terrorismo, a lavagem de dinheiro é considerada um crime diretamente associado. Pelo senso comum, entende-se por lavagem de dinheiro o mascaramento e a dissimulação da origem de valores e bens obtidos com atividades ilícitas, inseridos no sistema

econômico financeiro com uma aparência de legalidade. Essa percepção, é de certa forma consensual no âmbito acadêmico.

Maia (2004, p.53) define a expressão como “o conjunto complexo de operações, integrado pelas etapas de conversão, dissimulação e integração, de bens, direitos e valores, com a finalidade de tornar legítimos ativos oriundos de atos ilícitos penais.”

Na lição de Welter (2001, p.147), trata-se de um processo mediante o qual se pretende ocultar a origem ilícita de determinados bens, tendo em vista a sua introdução no mercado lícito.”

No entender do COAF, é definida como o processo pelo qual criminosos transformam recursos ganhos em atividades ilegais em ativos com uma origem aparentemente legal. Essa prática, geralmente, envolve múltiplas transações, usadas para ocultar a origem dos ativos financeiros e permitir que eles sejam utilizados sem comprometer os criminosos.

4.2 Etapas para dissimulação de ativos

Todo esse processo que envolve certa complexidade, é dividido, segundo a doutrina internacional, em três etapas: a colocação, a ocultação e a integração, seguidas nessa mesma ordem e ocorrendo simultaneamente.

Tais etapas estão explicitadas na Cartilha sobre lavagem de dinheiro: um problema mundial, elaborada pelo Programa das Nações Unidas para o controle internacional de drogas em conjunto com o COAF.⁹

No documento, essas etapas são assim explicitadas:

1) Na **colocação**, são feitos depósitos bancários, compra de bens ou produtos logo após o cometimento de atividades ilícitas, onde o agente tentará movimentar no mercado econômico,

7. ONU. Resolução nº 2171 de 21 de agosto de 2014, Disponível em: [http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2171\(2014\)](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2171(2014)). Acesso em: 11.01.2016.

8. ONU. Resolução nº 2199 de 12 de fevereiro de 2015, Disponível em: [http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2199\(2015\)](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2199(2015)). Acesso em: 11.01.2016

9. Documento disponível em: <https://www.fazenda.gov.br/coaf/portugues/publicacoes/cartilha.htm>. Acesso em 19.06.2015.

seus recursos obtidos com essas atividades. Geralmente o dinheiro é fracionado para evitar a identificação da procedência e são utilizados estabelecimentos comerciais que trabalham com dinheiro em espécie. Um dado interessante é o de que os agentes nesta etapa, procuram países onde as leis são inexistentes ou flexíveis, ou ainda, os esforços de controle não são suficientemente fortes para identificar e prender os envolvidos. É considerado a etapa mais perigosa, pois o dinheiro ainda está próximo de suas origens.

2) Na **ocultação**, os agentes procuram dificultar o rastreamento contábil, quebrando uma cadeia de evidências ante a possibilidade da realização de investigações sobre a origem dos recursos e a necessidade de provar sua procedência. Nesse sentido, movimentam o dinheiro de forma eletrônica, transferindo os ativos para contas anônimas ou realizando depósitos em contas fantasmas.

3) Na **integração**, os ativos são incorporados formalmente ao sistema econômico onde as organizações criminosas procuram investir em empreendimentos como hotéis, casas noturnas, restaurantes, empresas prestadoras de serviço, ramo da construção civil, comércio em geral, jogos eletrônicos, dentre outras atividades que tornam fácil legitimar o dinheiro ilegal. Podem ser utilizados, ainda, para adquirir empresas legítimas que poderão dar suporte a futuras operações ilegítimas e no fomento a atividades criminosas.

Por outro lado, as técnicas de lavagem de dinheiro são complexas e diversificadas. A doutrina internacional aponta um catálogo de 17 técnicas mais utilizadas obtendo a primeira colocação as transferências eletrônicas on-line. Esta envolve o uso da rede de comunicações eletrônicas, de bancos ou de companhias que se dedicam a transferências de fundos comerciais, para transportar o produto crime de um lugar para outro com uma margem mínima de detecção.

4.3 Os paraísos fiscais

Parte significativa do crime de lavagem de dinheiro é realizada nos chamados paraísos fiscais, definidos como países ou territórios que não tributam a renda ou que o fazem a alíquota máxima inferior a 20%, ou, ainda, aqueles cuja legislação interna oponha sigilo relativo à composição societária de pessoas jurídicas ou a sua titularidade.

A esse respeito, Gomes (2009, p.135) esclarece que trata-se de países com política de isenção ou redução fiscal zero, para atrair investimentos estrangeiros, especialmente importadores e exportadores, mas que acabam por gerar uma legislação permissiva com crimes financeiros e de colarinho branco, pois é branda em controles financeiros e exigências tributárias e rígida quanto ao sigilo bancário, gerando privacidade, segurança e proteção.

Na visão de Villarán (2009,p.45) tais países surgiram no início do século XX, impulsionados pela Guerra Fria e fomentados pelas grandes potências como medida protetiva da propriedade privada e de capitais particulares frente ao perigo de ascensão do comunismo soviético. Segundo o referido autor, começaram no continente europeu, com destaque principal para Luxemburgo, Andorra, Liechtenstein e Mônaco. Na região do Caribe, cita as Ilhas Cayman, Bahamas e Ilhas Virgens. Na América Central, o Panamá e Costa Rica. Na Ásia, Singapura, Hong Kong e Macao e no Oriente Médio, Líbano e Bahrein. Posteriormente, outros países foram inseridos ou retirados dessa lista.

Os paraísos fiscais normalmente não possuem outras fontes de recursos além do turismo e, talvez por essa razão, ofereçam facilidades em tributos e aplicações financeiras em caráter sigiloso, no intuito de buscar investimentos estrangeiros. Ocorre que, não raras vezes, estes são utilizados também com finalidades criminosas, principalmente no financiamento das redes terroristas que se aproveitam das vantagens do sigilo e da facilidade de movimentação de dinheiro ilícito.

A maior facilidade é, sem dúvida, a possibilidade de lavagem de dinheiro, pois em muitos desses locais existe um sigilo bancário e profissional absoluto, ações ao portador de sociedades que impedem a identificação de quem está por trás da transação e outros mecanismos para "camuflar" o dinheiro de origem ilícita. Dentre as ações mais comuns estão inseridas variadas fraudes financeiras e comerciais com dinheiro enviado para sociedades *off-shore*, instituições fantasmas e estabelecimentos bancários com nomes semelhantes a grandes instituições internacionais, mas que nada tem a ver com estas e abrigo para capitais usados com finalidades criminosas. Outro atrativo para que essas

operações aconteçam é a conjuntura institucional desses países, que, como já referenciado, possuem governos condescendentes, legislação frágil e polícia inoperante.

Naím (2006,p.134-135) cita alguns exemplos e características que identificam esses países: o das Ilhas Cayman, que possui cerca de 45 mil habitantes e quase 600 agências bancárias, ou na tríplice fronteira Brasil-Paraguai-Argentina, mais precisamente em Ciudad Del Este, no Paraguai, com 300 mil habitantes e que possui 55 agências bancárias tendo movimentado no ano de 1997 a quantia de US\$ 45 bilhões de dólares. Há outras tantas como o Estado de Nauru, no Pacífico Sul, com cerca de 12 mil habitantes e quarenta mil empresas registradas.

A entrada desses recursos é operacionalizada por meio das , que, segundo os ensinamentos de Gomes (2009, p.136), são sociedades que estão fora das fronteiras de um país e que permanecem protegidas de regulamentação fiscal do país em que opera, permitindo a entrada de numerário sem o esclarecimento da origem.

No ano de 1998, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) adotou quatro características básicas para a identificação de um paraíso fiscal. São elas a tributação inexistente, a falta de troca efetiva de informações, a falta de transparência às disposições legais ou administrativas e a ausência de obrigação das sociedades exercerem alguma atividade econômica substancial. Com efeito, a dinâmica de todo esse processo, somado as relações cada vez mais estreitas entre organizações terroristas e criminosas, atuando na corrupção de agentes públicos e privados, vêm modificando radicalmente o método tradicional de depósitos e transferências de recursos para paraísos fiscais.

Saviano (2014, p.272) faz alusão a essa conjuntura quando afirma que hoje, Nova York e Londres são as duas grandes lavanderias de dinheiro sujo do mundo. Não mais os paraísos fiscais, as ilhas *Cayman* ou a *Isle of Man*, mas sim a *City London* e *Wall Street*. Tal afirmação é emblemática notadamente quando EUA e seus aliados cobram dos demais Estados-membros maior rigorismo no controle dos fluxos financeiros em seus territórios.

5. O PAPEL DAS NOVAS TECNOLOGIAS DIGITAIS

As novas tecnologias da informação, em especial os referentes às comunicações eletrônicas e *on-line*, são consideradas por muitos cientistas e pesquisadores como uma extraordinária revolução, provavelmente a maior por que passamos, capaz de mudar completamente a condição humana em todos os sentidos.

A este respeito, Castells (2003, p.56) já alertava para o fato de que o uso adequado da Internet tornou-se uma fonte decisiva de produtividade e competitividade para negócios de todo o tipo, em particular, para o mercado financeiro. O processo de interdependência desses mercados e a natureza híbrida de seus derivados, muitas vezes compostos por títulos de diversas origens, estão entrelaçando-os num ritmo acelerado.

Contudo, pode-se observar que o papel dessas tecnologias digitais tem sido paradoxal. Se por um lado, possibilitou maior inclusão e interação das sociedades, acesso à busca de conhecimentos de maneira mais ampla e expansão da cultura, por outro, potencializou novas ameaças globais com o surgimento dos crimes digitais.

Dentre essas ameaças figura a facilitação do financiamento do terrorismo internacional por meio de transferências *on-line* e arrecadação de fundos em mídias sociais, fato levantado pelo GAFI/FATF que originou a recomendação especial nº 7, cujo teor determina a inclusão de informações precisas sobre o remetente como nome, endereço e número da conta, além da necessidade dos países em exercer exame minucioso e monitoramento das transferências de fundo suspeitas que não possuam informações completas.

Corroborando, nesse sentido, o discurso do Secretário-Geral da ONU, Ban-Kimoon, quando assinala que as mídias sociais estão sendo exploradas não apenas para a radicalização e o recrutamento, mas também para a arrecadação de verba. Outras organizações em torno do mundo, desde o Boko Haram até o Al-Shabaad e o Talibã, estão seguindo o mesmo caminho. Trata-se do oferecimento de bens históricos e culturais tomados pelos extremistas nas redes sociais.¹⁰

Outra das ameaças latentes é o ciberterrorismo, que, segundo Denning, (2000, p.143), é o ataque

ou a tentativa de ataque via Internet, à rede de computadores e a informação neles contida, com o objetivo de intimidar ou coagir um governo para atingir objetivos políticos ou sociais. Seus alvos, além das comunicações on-line, também estão direcionados para sistemas de energia elétrica, bancário e financeiro, da aviação civil, trens e metrô. No caso de ataques aos sistemas bancário e financeiro, estes potencializam a paralisação dos serviços com prejuízos econômicos incalculáveis. Isto se tornou possível, face ao acesso fácil, rapidez, a natureza aparentemente anônima das operações e as diversas possibilidades de dissimulação.

Villamarín (2005, p.38) assinala que amparados pelas inúmeras vantagens facilitadas pelas novas tecnologias, pequenos e grandes capitais transitam diariamente pela Internet com destino aos paraísos fiscais pela rede eletrônica, o que é acessível a qualquer pessoa em qualquer lugar do planeta, facilita o anonimato e possibilita transações imediatas e redução de custos.

No entender de Pinto (2007, p.120), as novas tecnologias da informação por meio das telecomunicações digitais aliadas à eliminação de barreiras geográficas, redução de custos, simplificação de processos de compra e venda e serviços de transferências on-line, favoreceram as atividades de lavagem de dinheiro. Segundo o autor, proliferaram programas de software que tornam os interessados completamente anônimos, e isso não é só possível ao usuário, mas, também, ao fornecedor do serviço, o que significa que o rastreamento da operação será praticamente impossível. E o melhor de tudo para os criminosos é não haver nenhum contato frente a frente, nenhuma pergunta, nenhum inconveniente. Trata-se de um ambiente que precisa de uma regulamentação internacional ou em pouco tempo os criminosos não precisarão mais dos paraísos fiscais.

Nessa mesma linha, Dallagnol, (2011,p.376) amplia a discussão acrescentando que a Internet, por sua vez, é atualmente ferramenta de troca de informações extremamente importante tanto para cidadãos comuns como para pessoas e grupos terroristas. Em 2007, o Reino Unido condenou

três residentes no país que utilizavam valores de origem ilícita para manter dezenas de sites que incitavam ao martírio mediante atos terroristas. A Internet era utilizada, como se vê, tanto para a obtenção de fundos e a lavagem deles quanto para a própria apologia e difusão do terrorismo.

Quanto às possibilidades de detecção, face às novas tecnologias à disposição para monitoramento, Naím (2011, p.137) mostra-se cético quando aduz que as transferências eletrônicas e outras facilidades bancárias tornaram viável, para os corretores da lavagem de dinheiro, a divisão de suas posses em partes insuspeitas, primeiro passo essencial para o sucesso de uma operação. O acesso remoto a bancos, com cartões eletrônicos, telefone, Internet, permite ainda mais discrição e dissimulação. A despeito das poderosas novas tecnologias à disposição dos organismos de poder para monitorar essas transações, capturar os que precisam ser capturados é tarefa quase impossível.

Saviano (2014, p.275) por seu turno, corrobora com a visão de Naím aduzindo que é extremamente difícil trazer à luz um caso de lavagem, bem como apurar sua natureza e o grau de negligência das normas. “Quase sempre é como segurar um punhado de areia nas mãos: os grãos sempre acabam escapando”.

Diante dessa conjuntura, verifica-se que embora as tecnologias da informação desempenhem um papel relevante na sociedade internacional, este é paradoxal, notadamente, na questão do terrorismo internacional, em especial, na lavagem de dinheiro. Ao mesmo tempo em que se constituem em ferramentas para a identificação, localização e neutralização das operações de lavagem de dinheiro por meio de vigilâncias eletrônicas também são as mais utilizadas por criminosos e redes de apoio para realizarem transferências de fundos originalmente ilegais. E a cada investida dos órgãos de inteligência financeira, surgem novos mecanismos tecnológicos destinados a burlar a tentativa de controle.

6. O BRASIL FACE AO FINANCIAMENTO DO TERRORISMO

A situação brasileira face ao terrorismo internacional e quanto ao financiamento das atividades terroristas é paradoxal. Embora a Constituição Federal de 1988 em seu artigo 4º, inciso

10. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/conselho-de-seguranca-aprova-decisao-para-combater-financiamento-do-estado-islamico-e-outros-grupos/>, Acesso em 08.01.2016.

VII repudie qualquer manifestação do terrorismo, a exemplo de outros países e em seu artigo 5º, inciso XLIII, considere um crime inafiançável e insusceptível de graça ou indulto, há dificuldades em tipificar tal crime no cuidado de não abranger ações praticadas por movimentos sociais.

Segundo Woloszyn (2010, p.79) ainda pode-se fazer referência indireta a previsão do artigo 5º, inciso XLIV que classifica como crime inafiançável e imprescritível a ação de grupos armados, civis ou militares, contra a ordem constitucional e o Estado democrático de Direito, quando a ação for praticada por células terroristas que se constitui em um grupo armado de natureza civil.

O terrorismo também é citado em um catálogo de normas infraconstitucionais, de forma esparsa. Desde a Lei nº 6.815/80 (Estatuto do Estrangeiro) à Lei nº 8.072/90 (crimes hediondos)¹¹ que, inclusive, prevê a impossibilidade dos benefícios de indulto e liberdade provisória ou, ainda, mesmo que não apareça a expressão no texto, na Lei nº 7.170/83 (Lei de Segurança Nacional), cuja constitucionalidade vem sendo contestada.

Da mesma forma, o país é signatário de todas as Resoluções adotadas pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas acerca da questão assim como dos tratados e convenções. Recentemente, foi promulgado o Decreto nº 8.521, de 28 de setembro de 2015,¹² com base na Resolução nº 2161, de 17 de junho de 2014, que trata das sanções a indivíduos, grupos, iniciativas e entidades da Al-Qaeda e associados, relacionadas ao financiamento de atividades do terrorismo internacional.

Vale lembrar que o país tem se esforçado na criação de normas mais abrangentes como podemos verificar no texto da nova Lei nº 12.846, de 09 de julho de 2012 (Lei de Lavagem de dinheiro),¹³ que alterou a Lei nº 9.613, de 03 de março de 1998, com significativas vantagens para a coibição e identificação de crimes financeiros.

11. Alterada pela Lei nº 11.464, de 28 de março de 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Lei/L11464.htm. Acesso em 06.01.2016.

12. BRASIL. Decreto nº 8.521, de 28 de setembro de 2015, disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8521.htm. Acesso em 08.01.2016.

13. BRASIL. Lei nº 12.683, de 09 de julho de 2012, disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12683.htm. Acesso em 08.01.2015.

Todavia, a falta de uma tipificação legal do que seja terrorismo e conseqüentemente a não criminalização do financiamento do terrorismo resulta na ineficácia de qualquer norma referente à questão mesmo que se procure analogias no Código Penal. Prejudica, dessa forma, a persecução penal e a eficácia das medidas recomendadas pelo GAFI/FATF como o confisco de bens e valores, a extradição de nacionais e a condenação penal. Contudo, a percepção de tal necessidade não encontra unanimidade entre juristas e autoridades.

Buzanelli (2013,p.10) assinala que alguns advogam que as leis penais existentes já seriam suficientes; outros, que a Lei de Segurança Nacional persiste perfeitamente aplicável; muitos mostram-se temerosos de ambigüidades que ensejam o enquadramento de movimentos sociais e há, ainda, os que argumentam que a lei seria desnecessária sob o argumento de que a possibilidade de atentados é mínima ou por que a iniciativa iria atrair a ira dos terroristas contra o país.

Inobstante, o fato do país não possuir tal legislação acarretou em um grave problema. Em 2015, o Brasil foi citado pelo GAFI/FATF como país que não vem cumprindo os tratados internacionais, em particular, a recomendação especial nº 2 do órgão em relação à adoção de uma legislação que criminalize o financiamento do terrorismo.

Machado e Gonçalves, (2015,p.22) assinalam que o certificado de território não cooperativo representa um sinal vermelho para o mercado financeiro, desestimulando-os a realizar transações naquele país, além do risco de o país entrar na lista negra do GAFI por conta da falta de legislação que criminalize o financiamento do terrorismo. Por outro lado, os autores asseveram que há críticas quanto ao procedimento desse órgão no sentido de não possuir um controle democrático, fiscalização e *accountability* com regulações que violam os direitos humanos e passam a integrar os *standars da good governance* do capitalismo financeiro global.

6.1 A nova lei antiterrorista brasileira

Nessa conjuntura, foi aprovada a Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016,¹⁴ que tipifica o crime de terrorismo, reformula o conceito de organização

14. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13260.htm. Acesso em: 21.03. 2016

terrorista e altera dispositivos de leis anteriores. Contudo, o texto apresenta algumas incoerências, conceitos amplos, falta de clareza e objetividade, permitindo variadas interpretações o que poderá agravar alguns crimes comuns em detrimento do terrorismo, gerando insegurança jurídica.

Como reflexão, passamos a análise de alguns artigos da mencionada lei:

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

O primeiro ponto a ser destacado neste artigo é a exclusão da motivação política, considerada a principal razão dos atentados terroristas, mesmo o de cunho extremista islâmico, e fator que o diferencia do crime tradicional ou comum. Ao assim proceder, o legislador modificou o espírito da lei, quicá sua finalidade.

Pamplona, (2011, p.79-80), define como motivação política, o o agir evolutivo, em resposta aos apelos político-sociais, com o objetivo de construir um novo regime, orientado para o futuro, baseado em um espírito altruísta e muitas vezes utópico. Em outras palavras, constitui-se em ações que ferem princípios constitucionais do Estado Democrático de Direito como a tentativa de mudar a política estabelecida por meio de grave ameaça ou violência e ou obrigar autoridades governamentais a fazê-lo, com prejuízo para a governança e reflexos para a paz pública e a incolumidade pública.

Um segundo ponto, foi confundir terrorismo com crimes contra os direitos humanos, principalmente, ao elencar como motivação a xenofobia, a discriminação e o preconceito de raça, cor, etnia e religião. Trata-se de categorias distintas que não guardam relação de causa e efeito em relação ao terrorismo contemporâneo. É preciso dizer, que são desconhecidas no ocidente, pessoas ou grupos que tenham praticado atos terroristas pelas razões expostas na referida Legislação, ou seja, em nome dos direitos humanos.

§ 2o do Artigo 2º - O disposto neste artigo não se aplica à conduta individual ou coletiva de pessoas em manifestações políticas, movimentos sociais,

sindicais, religiosos, de classe ou de categoria profissional, direcionados por propósitos sociais ou reivindicatórios, visando a contestar, criticar, protestar ou apoiar, com o objetivo de defender direitos, garantias e liberdades constitucionais, sem prejuízo da tipificação penal contida em lei.

Por óbvio, as manifestações populares que vem se realizando no Brasil nos últimos tempos possuem um caráter crítico e reivindicatório, não guardando qualquer relação com o terrorismo, segundo o rol de crimes descritos como atos de terrorismo. Na pior das hipóteses, alguns atos cometidos durante os protestos podem ser enquadrados na legislação penal brasileira como lesões corporais, o vandalismo e a depredação de bens públicos e privados.

§ 1o do artigo 2º - São atos de terrorismo:

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

IV - sabotar o funcionamento ou apoderar-se, com violência, grave ameaça a pessoa ou servindo-se de mecanismos cibernéticos, do controle total ou parcial, ainda que de modo temporário, de meio de comunicação ou de transporte, de portos, aeroportos, estações ferroviárias ou rodoviárias, hospitais, casas de saúde, escolas, estádios esportivos, instalações públicas ou locais onde funcionem serviços públicos essenciais, instalações de geração ou transmissão de energia, instalações militares, instalações de exploração, refino e processamento de petróleo e gás e instituições bancárias e sua rede de atendimento;

Neste sentido, seria desnecessário excluir da aplicação de sanções, os movimentos sociais, sindicais, religiosos, de classe ou de categoria profissional, situação considerada discriminatória que fere o princípio da igualdade, tutelado no artigo 7º da Declaração Universal de Direitos Humanos e no artigo 5º da Constituição Federal do Brasil de 1988. Mesmo por quê, tais movimentos, tradicionalmente, não praticam as condutas mencionadas acima, atribuídas como atos de terrorismo.

Por outro lado, esta regra de exceção cria sérias implicações uma vez que cria condições para que outros grupos disimulados que, sob o falso manto

de movimentos sociais, religiosos e sindicais, pratiquem atos de terrorismo, protegidos pela própria legislação antiterrorista. Por uma interpretação literal, o terrorismo de cunho extremista islâmico não pode ser enquadrado nesta lei enquanto movimento religioso.

Inobstante, possa ser considerada um avanço, tais questões devem dificultar a análise jurídico-penal no caso concreto com reflexos, inclusive, para a apuração da conduta de lavagem de dinheiro direcionada ao financiamento ao terrorismo, circunstâncias que ameaçam a efetividade dessa legislação.

CONCLUSÃO

Ante o exposto, conclui-se que, embora o esforço concentrado de governos e de órgãos da comunidade internacional em combater as diferentes fontes de financiamento ao terrorismo, o problema não só persiste como vem se intensificando.

Vale ressaltar, que mesmo com o desenvolvimento sistemático de novos programas e sistemas cada vez mais avançados que permitem o intercâmbio de dados e informações, a análise de grandes volumes desses dados, seu armazenamento e a comunicação em tempo real entre as agências governamentais e Unidades de Inteligência Financeiras (UIFs) que investigam esse tipo de ilícito, as dificuldades para o financiamento do terrorismo têm apresentado avanços insatisfatórios. O maior exemplo dessa realidade recai nos significativos fundos arrecadados pelo grupo terrorista Estado Islâmico, que os permite prolongar suas atividades e financiar atentados em diversos países.

Em se tratando de tecnologias digitais, enquanto ferramentas para a lavagem de dinheiro e para outros crimes conexos que favorecem os grupos terroristas na busca por recursos, pode-se afirmar que seu desenvolvimento ocorre com maior rapidez do que as medidas capazes de proteger o sistema financeiro internacional do capital ilícito.

Alia-se a essa conjuntura a corrupção de agentes estatais e privados que dificultam a identificação dos ativos ilícitos burlando os mecanismos de controle e vigilância somados a atividades de determinadas empresas de negócios financeiros que agem a margem da legislação.

Corroborar no sentido da eficácia relativa ou parcial das medidas de controle a divulgação, em 2015, pelo Departamento de Estado dos EUA, em seu informe especial, *Country Reports on Terrorism*, com dados que apontam um crescimento significativo das mortes causadas por ações terroristas, em 81% em 2014 comparativamente ao ano anterior.¹⁵ Contudo, chama a atenção o fato de que tal recrudescimento nas ações terroristas, assim como os efeitos colaterais que acarretam, estão concentrados em regiões que enfrentam graves conflitos bélicos internos envolvendo países como o Iraque, Síria, Afeganistão e Nigéria, cujo financiamento é protagonizado, com maior ênfase, por países apoiadores com interesses políticos e estratégicos.

O que torna-se claro, nesse ambiente, é que a guerra contra o terrorismo lançada pelo ex-presidente dos EUA, George W. Bush, após o 11 de setembro, perdura por quinze anos e durante esse período novos grupos terroristas têm surgido com maior e mais sofisticados arsenais de armas, redes de apoio mais sólidas, técnicas apuradas de recrutamento via sites de propaganda ideológica e conexões com organizações criminosas. Essas ações são possíveis com recursos financeiros significativos, que continuam prolongadamente sustentando a máquina terrorista, fato de demonstra a ineficácia dos instrumentos legais até agora propostos ou, ainda, aponta para a hipótese da não colaboração efetiva de alguns Estados-membros da ONU.

Uma importante reflexão que dever ser feita é de como o fluxo de recursos continua a parar nas mãos das redes terroristas, embora uma quantidade significativa de normas, regulamentos, acordos de cooperação, tratados e convenções que buscam, de forma direta, coibir o financiamento do terrorismo internacional? Será caso do não cumprimento fiel dessas normas, deficiências de fiscalização e controle, leniência dos Estados em reduzir o aporte de ativos em seus mercados financeiros ou a corrupção?

Por outro lado, tratando-se do Brasil, a conjuntura brasileira não é isolada, mas preocupante, principalmente frente à crise financeira institucionalizada aliada ao rebaixamento da nota de crédito e de

15. Documento disponível em: <http://www.state.gov/documents/organization/225045.pdf>. Acesso em 22.06.2015.

investimentos do país o que acarreta em redução do capital externo.

Soma-se a este quadro, a promulgação da nova lei de combate ao terrorismo, cujo objetivo principal foi atender as recomendações do GAFFI quanto a permitir medidas judiciais para o combate ao financiamento do terrorismo internacional. Com efeito, tal legislação não preenche as lacunas que o sistema jurídico-penal necessitava para a criminalização da conduta, tampouco se alinha as recomendações do órgão internacional.

Diante de todo esse contexto, é possível afirmar que a identificação, bloqueio e confisco de recursos destinados para o financiamento do terrorismo, ainda que difícil de ser levado a

efeito pelas dificuldades para chegar-se a um padrão internacional somado as controvérsias conceituais a respeito do crime de terrorismo no âmbito das Nações Unidas, pode trazer efeitos mais eficazes que o uso da máquina bélica, que mostra-se improdutiva uma vez que as ações terroristas tem se intensificado com dinamismo, alimentando um ciclo de violência e insegurança permanente.

tui-se no maior desafio para as autoridades internacionais. De sua maior ou menor eficácia, dependem vidas humanas, o respeito às medidas protetivas de direitos humanos previstas nos mecanismos de promoção e tutela internacionais e, em última instância, a configuração da segurança global para as próximas décadas.

BIBLIOGRAFÍA

- BECHARA, Fábio Ramazzini, e MANZANO, Luis Fernando de Moraes, Crime Organizado e terrorismo nos Estados Unidos da América. In: Crime Organizado: aspectos processuais, FERNANDES, Antonio Scarance, MORAES, Maurício Zanoide, (et.al.) (coord), São Paulo, Revista dos Tribunais, 2009.
- BUZANELLI, Márcio Paulo. Porque é necessário tipificar o crime de terrorismo no Brasil. Revista Brasileira de Inteligência, nº 8, Brasília/DF, Agência Brasileira de Inteligência, 2013.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em 11.01.2015.
- _____. Lei nº 11.464, de 28 de março de 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Lei/L11464.htm. Acesso em 06.01.2016.
- _____. Lei nº 12.683, de 09 de julho de 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12683.htm, Acesso em 08.01.2015.
- _____. Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13260.htm, Acesso em: 21.03.2016
- _____. Decreto nº 8.521, de 28 de setembro de 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8521.htm, Acesso em 08.01.2016.
- CASTELLS, Manuel. A galáxia da internet: reflexões sobre a internet, os negócios e a sociedade, tradução Maria Luiza X. De A. Borges; revisão Paulo Vaz, Rio de Janeiro: Zahar, 2003.
- CONSELHO DE CONTROLE DE ATIVIDADES FINANCEIRAS - COAF. Disponível em: <https://www.fazenda.gov.br/coaf/portugues/publicacoes/cartilha.htm>. Acesso em 19.06.2015.
- COUNTRY REPORTS ON TERRORISM. Disponível em: <http://www.state.gov/documents/organization/225045.pdf>. Acesso em 22.06.2015.
- CRETELLA NETO, José. Teoria geral das organizações internacionais. 2ª edição. Editora Saraiva, São Paulo, 2007.
- DALLAGNOL, Deltan Martinazzo. Financiamento do terrorismo. In: DE CARLI, Carla Verríssimo, Lavagem de dinheiro: prevenção e controle penal, Verbo Jurídico, Porto Alegre, 2011.
- DENNING, E.D. Cyberterrorism - Testimony

- before the Special Oversight, Panel on Terrorism Committee on Armed Services, U.S. House of Representatives, 2000. Disponível em: <http://www.cs.georgetown.edu/~denning/infosec/cyberterror.html>. Acesso em 22.06.2015.
- FEDERAL BUREAU OF INVESTIGATION. Disponível em: <http://www.fbi.gov>, Acesso em 25.03.2015.
 - FINANCIAL ACTION TASK FORCE/ GROUP D' ACTION FINANCIÈRE, Disponível em: <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/FATF%20Standards%20-%20IXSpecial%20Recommendations%20and%20IN%20rc.pdf> Acesso em 10.01.2016.
 - GOMES, Rodrigo Carneiro. O crime organizado na visão da Convenção de Palermo, 2ª edição, Belo Horizonte, editora Del Rey, 2009.
 - LIMA, Renato Brasileiro de. Legislação Criminal Especial Comentada, Editora Jus Podivm, Salvador-Bahia, 2014.
 - LYMAN, Michael D. e POTTER, Gary W. Organized crime, 4ª edição, New Jersey, Pearson Prentice Hall, 2007.
 - MAIA, Rodolfo Tigre. Lavagem de dinheiro – lavagem de ativos provenientes de crime: Anotações às disposições criminais da Lei nº 9.613/98. São Paulo, Editora Malheiros, 2004.
 - MACHADO, Marta Rodriguez de Assis e GONÇALVES, Guilherme Leite. Por uma lei antiterrorismo de Estado. Ou não sobrará ninguém. Revista Le Monde Diplomatic Brasil, ano 9, nº 101, 2015, p.22.
 - NAÍM, Moisés. Ilícito: o ataque da pirataria, da lavagem de dinheiro e do tráfico à economia global, tradução Sérgio Lopes, Rio de Janeiro, Jorge Zahar Ed., 2006.
 - ONU. Resolução nº 1.566, de 8 de outubro de 2004, do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Disponível em: [http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1566\(2004\)](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1566(2004)). Acesso em 11.01.2016.
 - _____. Resolução nº 2171 de 21 de agosto de 2014, Disponível em: [http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2171\(2014\)](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2171(2014)). Acesso em: 11.01.2016.
 - _____. Resolução nº 2199 de 12 de fevereiro de 2015, Disponível em: [http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2199\(2015\)](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2199(2015)). Acesso em: 11.01.2016
 - PAMPLONA, Gustavo. Crimes políticos, terrorismo e extradição: nos passos de Hannah Arendt, Porto Alegre, Editora Simplissimo, 2011.
 - PINTO, Edson. Lavagem de dinheiro e paraísos fiscais. São Paulo, Atlas, 2007.
 - SAVIANO, Roberto. ZeroZeroZero, tradução Federico Carotti (et.al...) São Paulo, Companhia das Letras, 2014.
 - SANTOS, Monique Soares dos. Mecanismos penais de prevenção às formas de diversificação do financiamento do terrorismo, USP, Ribeirão Preto, 2014.
 - SCHIMID, A: In: SHANTY, Frank Misha; PABAN Patit. Organized Crime: from trafficking to terrorism, Santa Bárbara, EUA: ABC – CLIO, 2007.
 - VEDANTAM, Shankar. Quando a Violência se Disfarça de Virtude. In: Sverre Varmin e Varnik D. Volkan. (orgs). Violência ou Diálogo? reflexões psicanalíticas sobre terror e terrorismo. Tradução de Tânia Maria Zalberg. São Paulo: Perspectiva, 2008.
 - VILLAMARÍN, Luis Alberto, Conexión Al Qaeda: del islamismo radical al terrorismo nuclear, ediciones Nowtilus, S.L, 2005, Madri.
 - _____, Narcoterrorismo: la guerra del nuevo siglo, ediciones Nowtilus, S.L, 2005, Madri.
 - VILLARÁN, Fernando. Los paraísos perdidos. In: VALCÁRCEL, Darío, Revista Economía Exterior, Estudios de Política Exterior S.A, Dinero oculto, nº49, Madri, 2009, p.45.
 - WELTER, Antônio Carlos. O Controle Penal da lavagem de dinheiro: dos crimes, dogmática básica. In: CARLI, Carla Veríssimo Di e MENDONÇA, Andrey Borges (Coord) Lavagem de dinheiro: prevenção e controle penal. Editora Verbo Jurídico, Porto Alegre, 2011.
 - WOLOSZYN, André Luís. Terrorismo Global: aspectos gerais e criminais, Rio de Janeiro, Biblioteca do Exército Editora, 2010.