

**UNIVERSIDADE DO VALE DO RIO DOS SINOS – UNISINOS
UNIDADE ACADÊMICA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO - PPGD
NÍVEL MESTRADO**

MAÉLE CORRÊA MARTINS

***COMPLIANCE NAS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS BANCÁRIAS COMO
INSTRUMENTO DE PREVENÇÃO À LAVAGEM DE DINHEIRO: uma análise
crítica a partir do recorte do Acordão da Ação Penal 470/MG (Mensalão)***

**São Leopoldo
2025**

MAÉLE CORRÊA MARTINS

***COMPLIANCE NAS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS BANCÁRIAS COMO
INSTRUMENTO DE PREVENÇÃO À LAVAGEM DE DINHEIRO: uma análise
crítica a partir do recorte do Acordão da Ação Penal 470/MG (Mensalão)***

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito Público, pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS).

Orientador: Prof. Dr. Miguel Tedesco Wedy

São Leopoldo
2025

M386c

Martins, Maéle Corrêa

Compliance nas instituições financeiras bancárias como instrumento de prevenção à lavagem de dinheiro: uma análise crítica a partir do recorte do acordão da ação penal 470/MG (Mensalão). / Maéle Corrêa Martins -- 2025.

198 f. : il. ; color. ; 30cm.

Dissertação (Mestrado em Direito) -- Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Programa de Pós-Graduação em Direito, 2025.

Orientador: Prof. Dr. Miguel Tedesco Wedy.

1. Direito penal. 2. Compliance. 3. Lavagem de dinheiro - Prevenção. 4. Instituição financeira Bancária. 5. Corrupção. I. Título. II. Wedy, Miguel Tedesco.

CDU 343

UNIVERSIDADE DO VALE DO RIO DOS SINOS - UNISINOS
UNIDADE ACADÊMICA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO – PPGD
NÍVEL MESTRADO

A dissertação intitulada: **"COMPLIANCE NAS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS BANCÁRIAS COMO INSTRUMENTO DE PREVENÇÃO À LAVAGEM DE DINHEIRO: uma análise crítica a partir do recorte do Acordão da Ação Penal 470/MG (Mensalão)"**, elaborada pela mestranda **MAÉLE CORRÊA MARTINS**, foi julgada adequada e aprovada por todos os membros da Banca Examinadora para a obtenção do título de **MESTRA EM DIREITO**.

São Leopoldo, 28 de março de 2025.


Prof. Dr. Anderson Vichinkeski Teixeira,
Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Direito.

Apresentada à Banca integrada pelos seguintes professores:

Presidente: Dr. Miguel Tedesco Wedy _____ *Participação por Webconferência*

Membro externo: Dr. André Luís Callegari _____ *Participação por Webconferência*

Membro: Dra. Clarissa Tassinari _____ *Participação por Webconferência*

AGRADECIMENTO INSTITUCIONAL

À Caixa Econômica Federal pelo incentivo financeiro e pela concessão de bolsa integral ao mestrado.

Quando a uva é esmagada, ela não sabe

que vai se tornar vinho, mas o

Dono da vinha sabe.

Ao Senhor toda Honra e toda Glória,
porque mesmo diante das minhas limitações,
a Sua graça se revela ao me dar asas para voar!

AGRADECIMENTOS

Hoje eu agradeço e honro, mais uma vez, o Dono da vinha, pela oportunidade de estudar e pelo incrível processo de maturação durante o período de desenvolvimento desta Dissertação.

Mais do que a conquista de um título de Mestre, este trabalho representa a superação de desafios e a capacidade de romper e vencer os próprios limites, algo que só foi possível porque o Senhor segurou na minha mão e me conduziu, do início ao fim, em cada passo dessa jornada, para que eu cumprisse esse propósito.

Onde quer que eu esteja, o teu nome sempre será exaltado. Toda honra e toda glória pertencem a ti, Senhor! Tua graça me basta! O teu amor me constrange!

Agradeço à minha família cujo apoio incondicional foi fundamental desde que saí da minha cidade natal, na fronteira oeste, Quaraí Querência Querida, há 15 anos, na busca por um sonho.

Agradeço à minha cidade do coração, Santa Maria da Boca do Monte, que me acolheu e me trouxe a luz do conhecimento por meio dos Professores os quais tive o privilégio de encontrar durante minha trajetória acadêmica.

Agradeço à Universidade Franciscana (UNF), meu berço de formação, na pessoa da minha primeira orientadora, Professora Rosane Leal, que me ensinou a dar os primeiros passos na pesquisa e por quem eu guardo profunda admiração.

Agradeço ao meu orientador, o Professor Miguel Tedesco Wedy, pela ética, pelo profissionalismo, pelo olhar atento, objetivo e pontual nas valiosas contribuições e pela leveza que carrega consigo, a quem passei admirar, não somente pelo excelente Professor, mas, sobretudo, pela sua generosidade e humanidade, atributos tão raros hoje em dia.

Agradeço a todos os Docentes do Programa de Mestrado em Direito da UNISINOS, pela excelência e o elevado nível de ensino que faz dessa instituição referência em nosso país.

Agradeço ao Professor André Luís Callegari e à Professora Clarissa Tassinari pelas sugestões e contribuições para o aprimoramento do trabalho.

Agradeço à Coordenação e à Secretaria do PPGD, especialmente, na pessoa da Paloma, pela disponibilidade, presteza e gentileza de sempre.

Agradeço à colega Maria Laura, pelas inúmeras vezes que me auxiliou no mestrado.

Agradeço às minhas amigas Fabrina, Jéssica e Mariana, pela amizade, apoio e incentivo.

RESUMO

A presente dissertação tem como objetivo analisar o *compliance* nas instituições financeiras bancárias enquanto instrumento de prevenção à lavagem de dinheiro. O surgimento desse mecanismo como uma ferramenta preventiva, não apenas redefine paradigmas de governança, como também suscita questões relevantes no campo do Direito Penal. Em vista disso, a pesquisa orienta-se pela seguinte questão: em que medida o *compliance*, nas instituições financeiras bancárias, configura-se como um instrumento de auxílio na prevenção do crime de lavagem de dinheiro no Brasil? Além disso, como um subproblema, o estudo pretende demonstrar, sob quais condições os programas de *compliance* poderiam ter auxiliado a mitigar a ocorrência dessa prática criminosa no caso Mensalão — reconhecida pela Ação Penal 470/MG. Para responder a essas indagações, inicialmente, o primeiro capítulo aborda as ideias centrais relacionadas à expansão do Direito Penal diante do processo de globalização face à criminalidade econômica para, em seguida, estudar a origem e aspectos gerais sobre o crime de lavagem de dinheiro, bem como examinar as diretrizes internacionais — com ênfase nas medidas preventivas no enfrentamento desse problema global —, até o ponto em que culminaram nas normas de *compliance* no Direito pátrio, descritas na Lei nº 9.613/98. O segundo capítulo, objetiva explicar o que é *Compliance*, sua repercussão no Direito Penal e sua função na prevenção da lavagem de dinheiro nas instituições bancárias, demonstrando-se, a aplicação prática desse instrumento, em cada etapa que compõe o processo de lavagem. Por fim, na última parte, o trabalho dedica-se ao estudo do caso Mensalão, com a seleção de recortes do Acórdão os quais evidenciam as falhas de *compliance* cometidas pela instituição financeira envolvida no fato. A pretensão, nessa etapa, tem como objetivo identificar as fragilidades e os fatores que contribuíram para o crime e, a partir dessa análise, verificar se a instituição possuía mecanismos capazes de evitar ou atenuar a prática criminosa. Nesse ensejo, a investigação também visa demonstrar os avanços e as melhorias referentes ao sistema de *compliance* nos bancos desde a ocorrência do fato. Adicionalmente, propõe-se o desenvolvimento de uma metodologia, fundamentada no modelo de Avaliação Mútua do GAFI (Grupo de Ação Financeira Internacional), para aferir a efetividade dos programas de *compliance* no setor bancário brasileiro. No desenvolvimento do estudo, adota-se o método de abordagem dedutivo, tendo como procedimento de revisão bibliográfica, leis, obras e publicações científicas que tratam dessa temática. Ademais, no terceiro capítulo utiliza-se o método de procedimento monográfico, fundamentado na análise crítica do caso.

Palavras-chave: *compliance*; prevenção à lavagem de dinheiro; instituições financeiras bancárias

RESUMEN

La presente disertación tiene como objetivo analizar el *compliance* en las instituciones financieras bancarias como instrumento de prevención del lavado de dinero. El surgimiento de este mecanismo como herramienta preventiva no solo redefine los paradigmas de gobernanza, sino que también plantea cuestiones relevantes en el campo del Derecho Penal. Ante ello, la investigación se orienta por la siguiente cuestión: ¿en qué medida el *compliance* en las instituciones financieras bancarias se configura como un instrumento de apoyo en la prevención del delito de lavado de dinero en Brasil? Además, como subproblema, el estudio pretende demostrar bajo qué condiciones los programas de *compliance* podrían haber contribuido a mitigar la ocurrencia de esta práctica delictiva en el caso Mensalão, reconocido en la Acción Penal 470/MG. Para responder a estas interrogantes, inicialmente, el primer capítulo aborda las ideas centrales relacionadas con la expansión del Derecho Penal ante el proceso de globalización y la criminalidad económica, para luego estudiar el origen y los aspectos generales del delito de lavado de dinero, además, examinar las directrices internacionales — con énfasis en las medidas preventivas para enfrentar este problema global —, hasta el punto en que desembocaron en las normas de *compliance* en el Derecho nacional, descritas en la Ley nº 9.613/98. El segundo capítulo tiene como objetivo explicar qué es el *compliance*, su repercusión en el Derecho Penal y su función en la prevención del lavado de dinero en las instituciones bancarias, demostrando la aplicación práctica de este instrumento en cada etapa del proceso de lavado. Finalmente, en la última parte, el trabajo se enfoca en el estudio del caso Mensalão, con la selección de fragmentos de la sentencia que evidencian las fallas de *compliance* cometidas por la institución financiera involucrada en el hecho. En esta etapa, se busca identificar las fragilidades y los factores que contribuyeron al delito y, a partir de este análisis, verificar si la institución contaba con mecanismos capaces de evitar o mitigar la práctica delictiva. En este sentido, la investigación también pretende demostrar los avances y mejoras en el sistema de *compliance* de los bancos desde la ocurrencia del hecho. Adicionalmente, se propone el desarrollo de una metodología basada en el modelo de Evaluación Mutua del GAFI (Grupo de Acción Financiera Internacional) para medir la efectividad de los programas de *compliance* en el sector bancario brasileño. En el desarrollo del estudio, se adopta el método de enfoque deductivo, utilizando como procedimiento la revisión bibliográfica de leyes, obras y publicaciones científicas relacionadas con esta temática. Además, en el tercer capítulo se emplea el método de procedimiento monográfico, basado en el análisis crítico del caso.

Palabras clave: *compliance*; prevención del lavado de dinero; instituciones financieras bancarias

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – <i>Technical Compliance</i>	162
Figura 2 – <i>Effectiveness</i>	165

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – <i>Technical compliance ratings</i>	166
Quadro 2 – Classificação de Conformidade Técnica.....	166
Quadro 3 – <i>Effectiveness ratings</i>	170
Quadro 4 – Classificação da Avaliação de Afetividade.....	171

LISTA DE ABREVEATURAS E SIGLAS

AML Antilavagem de Dinheiro

ANR Avaliação Nacional de Riscos

APNFDs Atividades e Profissões Não-Financeiras Designadas

BACEN Banco Central do Brasil

BCBS Basel Committee on Banking Supervision

CGU Controladoria Geral da União

COAF Conselho de Controle de Atividades Financeiras

CO *Compliance Officer*

CFT Combate ao Financiamento ao Terrorismo

DDC - Devida Diligência em Relação aos Clientes

ENCCLA Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro

FATF Financial Action Task Force

FCPA Foreign Corrupt Practices Act

FEBRABAN Federação Brasileira Dos Bancos

SFN Sistema Financeiro Nacional

FT Financiamento ao Terrorismo

GAFI Grupo de Ação Financeira Internacional

IFs Instituição Financeiras

ISO International Organization for Standardization

LD Lavagem de Dinheiro

PAS Processo Administrativo Sancionador

PF Pessoa Física

PJ Pessoa Jurídica

PLD Prevenção à Lavagem de Dinheiro e ao Financiamento ao Terrorismo

RFB Receita Federal do Brasil

PF Polícia Federal

SEC Securities Exchange Commission

SISCOAF Sistema de Controle de Atividades Financeiras

VASP Virtual Asset Service Providers

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	15
2 LAVAGEM DE DINHEIRO E OS DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS DO DIREITO PENAL ANTE O PROCESSO DE GLOBALIZAÇÃO.....	20
2.1 CRIMINALIDADE ECONÔMICA: UM CAMPO FÉRIL PARA A LAVAGEM DE DINHEIRO.....	21
2.2 ORIGEM, ASPECTOS CONCEITUAIS, BEM JURÍDICO TUTELADO E FASES DA LAVAGEM DE DINHEIRO.....	30
2.3 DIRETRIZES INTERNACIONAIS.....	42
2.3.1 Convenção de Viena, Convenção Palermo e a Convenção Mérida.....	42
2.3.2 Recomendações do Grupo de Ação Financeira Internacional — GAFI.....	45
2.3.2.1 Avaliação Mútua do Brasil 2000 — 2023.....	49
2.4 A EVOLUÇÃO DA LEI DE LAVAGEM DE DINHEIRO Nº 9.613/98 E OS DEVERES DE <i>COMPLIANCE</i>	55
3 <i>COMPLIANCE</i> NAS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS BANCÁRIAS COMO INSTRUMENTO DE PREVENÇÃO À LAVAGEM DE DINHEIRO	63
3.1 CARACTERÍSTICAS GERAIS E HISTÓRICAS DO <i>COMPLIANCE</i> : UM OLHAR A PARTIR DA PERSPECTIVA BANCÁRIA.....	63
3.1.1 Conceito e características gerais do <i>Compliance</i>	64
3.1.2 Panorama histórico: surgimento e desenvolvimento do <i>compliance</i> no setor bancário no contexto da lavagem dinheiro.....	74
3.2 A REPERCUSSÃO DO <i>COMPLIANCE</i> NO SISTEMA JURÍDICO-PENAL.....	80
3.3 O AR CABOUÇO REGULATÓRIO BRASILEIRO E A FUNÇÃO DO <i>COMPLIANCE</i> NA PREVENÇÃO À LAVAGEM DE DINHEIRO NO SETOR BANCÁRIO.....	90
3.3.1 A operacionalização do <i>compliance</i> nas etapas da lavagem de dinheiro nas instituições bancárias.....	101
4 AS CONSEQUÊNCIAS DO DESCUMPRIMENTO DOS DEVERES DE <i>COMPLIANCE</i>.....	120
4.1 INOBSERVÂNCIA DOS DEVERES DE <i>COMPLIANCE</i> NA AÇÃO PENAL 470/MG (MENSALÃO).....	121
4.1.1 Fragilidades e potencialidades: uma nova apreciação sobre o Caso.....	129
4.2 METODOLOGIA DO GAFI: UM MODELO PARA AVALIAÇÃO DA EFETIVIDADE E CONFORMIDADE DOS PROGRAMAS DE <i>COMPLIANCE</i> NAS INSTITUIÇÕES BANCÁRIAS.....	159

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	176
6 REFERÊNCIAS.....	185

1 INTRODUÇÃO

A revolução tecnológica em escala mundial provocou mudanças em todos os setores de dimensão econômica, política e social. Vive-se um novo paradigma, impulsionado pelo processo de globalização, caracterizado, nas palavras de Schwab, pela velocidade, pela profundidade e amplitude e pelo impacto sistêmico em nível global¹. Nesse novo cenário, o desenvolvimento de ferramentas digitais facilitou o acesso à informação, impulsionou a inovação e ampliou as oportunidades de negócios redesenhando os conceitos de tempo, espaço e distâncias geográficas.

Não obstante, se por um lado esse fenômeno trouxe grandes progressos para a humanidade, por outro, os efeitos advindos desse movimento global são desafiadores e trazem consigo problemas de diversas ordens. Entre essas questões, encontra-se o surgimento de novas formas de criminalidades que operam em nível internacional, porquanto esse ambiente tecnológico revelou-se propício para a proliferação de grupos criminosos beneficiando-se desse movimento globalizado.

Nesse ínterim, houve a ascensão do submundo do crime organizado, disseminado, especialmente, na criminalidade econômica no seguimento empresarial. Essa espécie delitiva atinge novos bens jurídicos (supraindividuais), sobremaneira a ordem econômica e, por conseguinte, o mercado financeiro. Como resultado, essa nova realidade implicou significativas alterações de ótica no Direito, em particular, na ciência do Direito Penal, que passou de uma atuação, predominantemente, repressiva para uma abordagem também preventiva, caracterizada pela “antecipação de fronteiras de proteção penal”².

Nesse ensejo, houve a criação de novos tipos penais, destacando-se, entre eles, a criminalização da lavagem de dinheiro, uma vez que, independentemente, da origem dos recursos ilícitos, ao serem inseridos na economia com aparência legal, esse delito, invariavelmente, gera impactos no sistema econômico. Nesse diapasão, reconheceu-se a necessidade de estratégias político-criminais de cunho global, conduzidas por Organismos Internacionais, alicerçadas em ações prudenciais e de prevenção no combate desse crime.

Nessa mudança de paradigmas, a partir da criminalização da lavagem no Direito pátrio, com o advento da Lei nº 9.613/98, o Estado passou a conferir a alguns setores da

¹ SCHWAB, Klaus. **A quarta revolução industrial**. Trad. Daniel Moreira Miranda. 1^a ed. São Paulo: Edipro, 2016. p.13.

² SILVA SANCHEZ, Jesús María. **La expansión del derecho penal**: aspectos de la Política criminal em las sociedades posindustriales. 2^a ed. Montevideo - Buenos Aires: Editorial Bdef, 2006. p.146.

economia, em especial, as instituições financeiras, a missão de prevenir esse ilícito no âmbito corporativo, por meio do desenvolvimento de sistemas de proteção, com o objetivo de mitigar de riscos e de ameaças à integridade do Sistema Financeiro Nacional (SFN). Assim, desde esse marco legal, os bancos assumiram a responsabilidade de deveres de colaboração com o Estado para desenvolver estratégias e mecanismos para o enfrentamento desse ilícito penal.

É dentro desse contexto, portanto, que o *Compliance* surge, no Brasil, como uma alternativa de instrumento de prevenção na lavagem de dinheiro nas instituições financeiras, a qual ganha maior notoriedade e relevância, após o julgamento do caso Mensalão - Ação Penal 470/MG (2013), cujas obrigações legais (*compliance*) foram descumpridas por parte da instituição financeira envolvida no caso.

Destarte, o escopo do trabalho consiste em responder, como problema central da pesquisa, à seguinte indagação: em que medida o *compliance*, nas instituições financeiras bancárias, configura-se como um instrumento de auxílio na prevenção do crime de lavagem de dinheiro no Brasil? Ademais, como um subproblema da presente temática, o estudo pretende demonstrar, sob quais condições os programas de *compliance* poderiam ter auxiliado a mitigar a ocorrência de prática criminosa reconhecida pela Ação Penal 470/MG, popularmente, conhecida como Mensalão.

A hipótese, inicialmente, assumida é de que, diante das atuais regras e o crescente quadro regulatório do sistema jurídico brasileiro, aliada à evolução dos mecanismos de *compliance*, essa ferramenta configura-se como uma importante estratégia para mitigar os riscos e as ameaças as quais as instituições bancárias estão sujeitas e, por conseguinte, auxiliar na prevenção à lavagem de dinheiro. Já no que concerne à segunda hipótese, sustenta-se que, uma vez identificadas as normas violadas e as principais inconformidades apontadas pela APn 470/MG, acredita-se que os mecanismos de *compliance*, se aplicados da forma adequada, poderiam ter colaborado para minorar a ocorrência do fato.

A relevância do trabalho encontra justificativa diante da contemporaneidade do tema, em razão do caráter bastante incipiente das pesquisas nesse campo, especialmente, em relação aos deveres de *compliance* no setor bancário como medida preventiva no combate à lavagem de dinheiro. Outrossim, torna-se necessária a reflexão acerca da repercussão e os desdobramentos dessa ferramenta no Direito Penal, uma vez que, ainda, pouco pode-se afirmar sobre a realidade do *compliance* no Brasil.

Cabe salientar, por oportuno que, a reflexão em torno desse tema também se deu em virtude da pesquisadora ser empregada pública na instituição financeira Caixa Econômica Federal, que implementa estratégias em suas linhas de defesa e objetiva o aprimoramento e

melhoria contínua de suas ferramentas para antecipar e minimizar eventuais impactos os quais a instituição está sujeita. Em razão disso, houve a concessão de uma bolsa integral ao mestrado com o intuito de levar o tema ao meio acadêmico com a finalidade aprofundar o estudo acerca do *compliance*.

No que concerne à metodologia, a presente pesquisa baseia-se em uma abordagem qualitativa, que se concentra em dados da realidade os quais não podem ser quantificados. Para o enfrentamento do problema de pesquisa utilizou-se o método de abordagem dedutivo, por meio de pesquisa normativa e bibliográfica, com base em livros, artigos científicos relacionados ao tema, bem como o exame da legislação nacional e estrangeira.

Assim, parte-se de uma abordagem geral, com base na compreensão de conceitos e leis abrangentes para explicar fenômenos particulares e mais específicos. Por conseguinte, primeiramente, a pesquisa se desenvolve com o intuito de verificar aspectos e conceitos fundamentais que permeiam a lavagem de dinheiro e o *compliance* para, posteriormente, focar a discussão da temática na aplicação das estratégias de *compliance* dentro do contexto da lavagem de dinheiro como mecanismo de prevenção nas Instituições Financeiras³.

Dito isso, torna-se oportuno ressaltar que, a pesquisa será tratada sob a perspectiva criminal e o estudo acerca do *compliance* será analisado, exclusivamente, no âmbito das Instituições Financeiras Bancárias⁴, já que, conforme será demonstrado, trata-se de um dos setores mais afetados pela prática do crime de lavagem de capitais.

Com efeito, para serem alcançados os resultados propostos e trazer algumas contribuições para a comunidade acadêmica, a pesquisa foi estruturada em três capítulos. Na primeira parte do trabalho, dá-se início ao discurso ao delinejar as ideias centrais da expansão do Direito Penal, diante do fenômeno da globalização, buscando traçar algumas considerações em relação à criminalidade econômica para, posteriormente, contextualizar a evolução

³ Art. 17. Consideram-se instituições financeiras, para os efeitos da legislação em vigor, as pessoas jurídicas públicas ou privadas, que tenham como atividade principal ou acessória a coleta, intermediação ou aplicação de recursos financeiros próprios ou de terceiros, em moeda nacional ou estrangeira, e a custódia de valor de propriedade de terceiros. BRASIL. **Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964.** Dispõe sobre a Política e as Instituições Monetárias, Bancárias e Creditícias, Cria o Conselho Monetário Nacional e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14595.htm. Acesso em: 01. fev. 2025.

⁴ Banco é a instituição financeira especializada em intermediar o dinheiro entre poupadore e aqueles que precisam de empréstimos, além de custodiar (guardar) esse dinheiro. Ele providencia serviços financeiros para os clientes (saques, empréstimos, investimentos, entre outros). BANCO CENTRAL DO BRASIL. **O que é banco (instituição financeira)?** Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/bancoscaixaseconomicas> Acesso em: 22. fev. 2025. As instituições financeiras “não bancárias” não recebem depósitos à vista, nem podem criar moeda (por meio de operações de crédito). Elas operam com ativos não monetários como ações, CDBs, títulos, letras de câmbio e debêntures. BANCO CENTRAL DO BRASIL. **O que são instituições não bancárias?** Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/instituicoesnaobancarias> Acesso em: 22. fev. 2025.

histórica da lavagem de dinheiro, a fim de possibilitar a compreensão de suas características conceituais, o bem jurídico tutelado e o funcionamento das fases desse processo.

Logo após, o estudo é direcionado para averiguação das principais diretrizes internacionais e das Recomendações do GAFI, com ênfase nas Avaliações Mútuas (2010-2023) as quais o Brasil foi submetido. Além disso, ao final do primeiro capítulo, aborda-se aspectos gerais da Lei de Lavagem de Dinheiro nº 9.613/98 e as modificações incorporadas pela Lei nº 12.683/2012. Não obstante, o exame concentra-se nas particularidades das disposições administrativas, cujo foco está voltado, essencialmente, às regras de prevenção direcionadas aos setores da economia mais suscetíveis à lavagem, em especial, o sistema bancário, os quais passaram a ser submetidos a mecanismos de controle pelos Órgãos estatais.

Posteriormente, no segundo capítulo, realiza-se uma investigação acerca do conceito e características centrais do *compliance*, abordando-se também o surgimento e desenvolvimento desse instituto sob a perspectiva bancária, a fim de entender a evolução desse fenômeno e a sua repercussão no sistema jurídico-penal, momento em que passou a ser reconhecido como *criminal compliance*.

A partir dessa compreensão, passa-se, então, a análise da função do *compliance* na prevenção à lavagem de dinheiro no setor bancário. Para tanto, inicia-se com um estudo dos meios para executar a política preventiva descrita na Lei antilavagem, através da investigação do arcabouço regulatório do Sistema Financeiro Nacional (SFN) sobre o tema, especialmente, a Resolução do Conselho Monetário Nacional (CMN) nº 4.595/2017 e a Circular do Banco Central do Brasil (BACEN) nº 3.978/2020. Para, posteriormente, demonstrar a operacionalização desse instrumento nas etapas da lavagem de dinheiro nos bancos.

Na última parte do trabalho, utilizou-se o método de procedimento monográfico, fundamentado na análise crítica do caso Mensalão (AP 470/MG), onde foram selecionados recortes do Acórdão os quais evidenciam o descumprimento das regras de *compliance*. Nesse ponto, sob uma ótica retrospectiva, buscou-se identificar as principais infrações praticadas, inconformidades evidenciadas e as normas violadas pela instituição financeira envolvida no caso (Banco Rural S.A.).

Nessa lógica, a investigação concentrou-se em demonstrar as fragilidades e os fatores que facilitaram a lavagem de dinheiro no Banco Rural e, a partir disso, verificar se a instituição contava com mecanismos capazes de prevenir/minimizar a ocorrência do fato. Em paralelo — com base nas novas regulamentações e na doutrina nacional e estrangeira — o estudo pretendeu destacar os avanços e os aprimoramentos referentes às estratégias de *compliance* nos bancos após o episódio do caso Mensalão, de modo a identificar as condições

em que essa ferramenta poderia ter cooperado para mitigar a ocorrência desse ilícito penal. Assim, em última análise, objetivou-se retroceder o olhar àquele período para demonstrar como os mecanismos de *compliance*, em tese, poderiam ter auxiliado a prevenir a ocorrência do fato.

Posto isso, a análise do caso em comento, sob a perspectiva apresentada, contribuiu, precipuamente, para se chegar à principal finalidade da pesquisa, conduzindo às respostas dos problemas suscitados. Ademais, no fechamento da terceira e última parte do trabalho, defendeu-se o desenvolvimento de uma metodologia para a avaliar a efetividade dos programas de *compliance* no sistema bancário na prevenção à lavagem e dinheiro. Para isso, apresentou-se como modelo a metodologia desenvolvida pelo GAFI para realizar a Avaliação Mútua dos países.

Por fim, oportuno referir que, a elaboração do trabalho, encontra pertinência temática com a linha de pesquisa “Hermenêutica, Constituição e Concretização de Direitos” do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS), ao passo que debate acerca da proteção de novos bens jurídicos supraindividuais, com fundamentos na matriz constitucional, mediante a concretização de direitos fundamentais.

2. LAVAGEM DE DINHEIRO E OS DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS DO DIREITO PENAL ANTE O PROCESSO DE GLOBALIZAÇÃO

Em aportes iniciais, antes de inaugurar o estudo acerca da lavagem de dinheiro, faz-se necessário tecer alguns comentários, ainda que de forma breve, acerca da criminalidade econômica e a sua evolução nas últimas décadas, uma vez que a abordagem realizada por esse trabalho revela os dilemas decorrentes do processo de globalização, preponderantemente, marcado pela criação de novas atividades delituosas, as quais a lavagem de capitais se insere.

2.1 CRIMINALIDADE ECONÔMICA: UM CAMPO FÉRTIL PARA A LAVAGEM DE DINHEIRO

O início da globalização teve como marco o período das grandes navegações e desenvolveu-se com as Revoluções Industriais, a partir da segunda metade do século XVIII. Cada uma das revoluções trouxe incontáveis avanços que mudaram a forma de trabalho e os modelos de produção da humanidade. Nesse novo universo, a mecanização, a criação de máquinas a vapor e a construção das ferrovias, marcaram a 1^a fase da industrialização. Já a 2^a fase dessa revolução, ficou conhecida pelo surgimento da eletricidade, da produção em massa e da linha de montagem.

Mais adiante, a partir da Segunda Guerra Mundial, houve um grande avanço na ciência e na tecnologia. Nesse contexto, vivenciou-se o protagonismo da indústria eletrônica, da informática, da cibernetica e do computador, os quais demonstram a evolução da sociedade na 3^a fase desse movimento revolucionário⁵. Segundo Klaus Schwab, estamos diante da 4^a Revolução Industrial. O autor afirma que, esse fenômeno é marcado pelo conjunto de tecnologias inovadoras (robótica, inteligência artificial, internet das coisas, nanotecnologia, para citar apenas algumas), as quais alteraram profundamente a maneira como vivemos, trabalhamos e nos relacionamos⁶.

Em um universo hiperconectado, que tem como característica a velocidade das comunicações, com o auxílio da tecnologia moderna, clássicas concepções de “fronteiras, tempo e espaço” deixam de existir proporcionados, especialmente, pela

⁵ SCHWAB, Klaus. **A quarta revolução industrial**. Trad. Daniel Moreira Miranda. 1^a ed. São Paulo: Edipro, 2016. p.15-16.

⁶ *Ibid.*, p.13.

internet⁷. Nessa perspectiva, esse movimento impulsionou a elevação da economia em escala global, movida pela integração econômica entre os Estados, pelo livre comércio e pela movimentação de capitais. Nesse novo contexto, “a própria natureza do dinheiro muda⁸: as transações financeiras são puramente eletrônicas, o dinheiro atinge a velocidade da luz e é pura energia”⁹.

Contudo, em que pese os inúmeros pontos positivos que marcam essa era digital, grandes inovações também geram intensos desafios e novos problemas em nível mundial, os quais dão ensejo a novas formas de criminalidade, ou seja, “criaram-se condições para que a atividade financeira ilícita aumentasse drasticamente”¹⁰. A esse respeito Silva Sánchez explica que:

O progresso tecnológico dá lugar, no âmbito da delinquência dolosa tradicional (a cometida com o dolo direto de primeiro grau), à adoção de novas técnicas como instrumento que lhe permite produzir resultados especialmente lesivos; da mesma forma surgem modalidades delitivas dolosas de novo cunho que se projetam sobre os espaços abertos pela tecnologia. A criminalidade associada aos meios de informação e a Internet (conhecida como ‘ciberdelinquência’) é, sem dúvida, o exemplo mais evidente dessa evolução. Nesse sentido, é inegável a relação entre o avanço tecnológico e o crescimento das formas de criminalidade que operam em nível internacional e representam um dos novos riscos aos indivíduos (e aos Estados)¹¹.

Ante a essa nova realidade, o autor menciona o surgimento da “criminalidade da globalização”, a qual concentra-se, especialmente, na delinquência econômica¹². Desse modo, denotam-se novos riscos e temores mundiais em um contexto em que “crime organizado, crime internacional e criminalidade dos poderosos são, provavelmente, as expressões que melhor definem as características gerais do crime da globalização”¹³.

⁷ LILLEY, Peter. **Lavagem de dinheiro**: negócios ilícitos transformados em atividades legais. Tradução de Eduardo Lasserre. São Paulo: Futura, 2001. p.48.

⁸ O dinheiro não é metal. É a confiança registrada. E não parece importar muito onde é registrada: sobre prata, sob argila, sobre uma tela de cristal líquido. Tudo serve como dinheiro, das conchas lumache das Ilhas Maldivas, aos imensos discos de pedra das ilhas Yap, no Pacífico. E agora, ao que parece, o nada pode servir como dinheiro também, nesta era eletrônica. FERGUSON, Niall. **A ascensão do dinheiro**: a história financeira do mundo. Tradução de Cordélia Magalhães e Renato Marques. 3 ed. Revista e ampliada. São Paulo: Planeta, 2020. p.44. *E-book*.

⁹ DE CARLI, Carla Veríssimo. **Lavagem de dinheiro**: ideologia da criminalização e análise do discurso. 2. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2012. p.67.

¹⁰ *Ibid.*, p.68.

¹¹ Tradução nossa. SÁNCHEZ, Jesús-Maria Silva. **La expansión del derecho penal: aspectos de la Política criminal en las sociedades posindustriales**. 2^a ed. Montevideo - Buenos Aires: Editorial Bdef, 2006. p.14.

¹² *Ibid.* p. 95.

¹³ *Ibid.* p.90

Conforme observa Blanco Cordero, a constituição do mercado global aliada à difusão de uma ideologia que defende o livre comércio constitui “alguns dos fatores — de grande importância — que promovem a integração criminosa. Sua capacidade de usar as condições e os recursos oferecidos pelo novo espaço mundial explica a extraordinária expansão do que passou a ser chamado de multinacionais do crime”¹⁴.

Frente a esse novo panorama, Hassemer chama a atenção para uma nova espécie de criminalidade, em que a “criminalidade econômica moderna” está inserida, com características peculiares, se comparadas à “criminalidade clássica”¹⁵. Trata-se, pois, de uma criminalidade difusa, que transcende os direitos individuais. O Autor explica que, diferentemente da concepção delitiva clássica, a vítima deixa de ser “uma pessoa específica” (corpo, vida, liberdade, honra), e passa a ser a coletividade e afetar novos bens jurídicos supraindividuais¹⁶.

Ademais, os danos causados por esse tipo delitivo “não são visíveis”, uma vez que, em seu novo *modus operandi* — “não corre sangue”. Nessa nova criminalidade — de um modo geral — há “caneta, papel e assinaturas de contratos”. Além disso, a estrutura dos criminosos caracteriza-se fundamentalmente pela: a) internacionalidade; b) profissionalidade e; c) divisão de trabalho e, “gente boa, gente com cabeça e proteção contra a investigação policial”¹⁷.

Diante de tais constatações, recorda-se a década de 1930, quando Sutherland apresentou ao campo científico, o conceito de *White-collar crime* — “crimes do colarinho branco”, cuja expressão faz alusão ao *status* social dos infratores. De acordo com a definição de Sutherland, os crimes são perpetrados, normalmente, por empresários, políticos, indivíduos graduados, pessoas influentes e respeitadas sociedade, ocupantes de cargos de poder, “livres de quaisquer suspeitas”, os quais se valem dessa posição privilegiada para cometer delitos, normalmente, na esfera econômica, conforme expõe:

A criminalidade de colarinho branco nos negócios manifesta-se com maior frequência na forma de deturpação de demonstrativos financeiros de corporações, manipulação na bolsa de valores, corrupção privada, corrupção direta ou indireta de servidores públicos a fim de obter contratos e leis favoráveis, vendas e publicidades engonosas, apropriação indébita e uso indevido de ativos, adulteração de pesos e medidas e falsificação de mercadorias, fraudes fiscais, uso impróprio de valores em recuperações

¹⁴ BLANCO CORDERO, Isidoro. **El delito del blanqueo de capitales**. Pamblona: Aranzadi, 1997. p.37.

¹⁵ HASSEMER, Winfried. Perspectivas de uma moderna política criminal. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**. V.8, p.41-51 São Paulo, 1994. p.43-45.

¹⁶ *Ibid.*, p.43-45.

¹⁷ *Ibid.*, p.45.

judiciais e falências. Essas são violações às quais *Al Capone* denominou de ‘trapaças legítimas’. Essas e muitas outras existem em abundância no mundo dos negócios¹⁸.

Outrossim, embora não haja um rol delimitado de delitos que compõem a categoria de crimes do colarinho branco, dentre os delitos que se amoldam ao conceito delineado por Sutherland, incluem-se os crimes tributários, as fraudes bancárias, e a lavagem de dinheiro. Ademais, essa conduta criminosa, além das somas vultuosas decorrentes de crimes dessa espécie — geralmente superiores aos crimes tradicionais —, provocam danos ainda mais expressivos nas relações sociais, porquanto esses delitos “quebram a relação de confiança e, por isso, gera desconfiança, o que reduz a moral social e produz desorganização social em larga escala”¹⁹.

Trata-se, pois, de estruturas hierárquicas de pessoas, caracterizadas, sob o ponto de vista material, pela magnitude de seus efeitos, geralmente, econômicos com a enorme capacidade de “desestabilização geral dos mercados”, mas também com implicações políticas e sociais²⁰. Nesse aspecto, Callegari e Linhares concluem que, “os danos produzidos pelos delitos econômicos, superam, sob um aspecto social amplo, a totalidade de danos causados por aquela criminalidade tradicional que, em sua grande maioria, atinge vítimas singulares”²¹.

Nessa perspectiva, Anabela Rodrigues chama atenção para o fato de que, a empresa é apontada como um “foco de perigo”, visto que, esse ambiente favorece ao cometimento de crimes, que, isoladamente, os indivíduos não cometeriam. Desenvolvendo-se, assim, um “espírito criminal de grupo”, e uma “má cultura empresarial”, que segundo a autora, acaba estimulando “a aprendizagem de comportamentos criminais e de técnicas de neutralização de culpa”. Nesse sentido, a autora conclui, ainda, que “teriam aqui um papel determinante a ‘irresponsabilidade penal organizada’ e a ‘despersonalização’, que garantem a sobrevivência da organização

¹⁸ SUTHERLAND, Edwin. A criminalidade de colarinho branco. **Revista Eletrônica de Direito Penal e Política Criminal – UFRGS**. Tradução de Lucas Minorelli. v. 2, n. 2, 2014, p.93-103. p. 95.

¹⁹ Ibid., p.97.

²⁰ Tradução nossa. SANCHEZ, Jesús-María Silva. **La expansión del derecho penal: aspectos de la Política criminal en las sociedades posindustriales**. 2^a ed. Montevideo - Buenos Aires: Editorial Bdef, 2006. p.90.

²¹ CALLEGARI, André Luís; LINHARES, Raul Marques. **Lavagem de Dinheiro** (com a jurisprudência do STF e do STJ. 2^a ed. Revisada, atualizada e ampliada de acordo com a Lei nº 14.478/2022. Rio de Janeiro: Marcial Pons, 2023, p. 31.

empresarial, em que o indivíduo percebe que é apenas mais uma peça da engrenagem”²².

Nesse mesmo pensamento, nos dizeres de Walker, o delinquente moderno não quer mais ser uma pessoa física, “quer se valer da onipresença do ente coletivo, almeja potencializar seus ganhos e empreitadas de forma corporativa, o crime deixou de ser meramente organizado, especializou-se, ganhou setores de operações estruturadas”²³.

Conforme já mencionado, o crescimento desse tipo de atuação delitiva decorre, em grande medida, em razão da sua complexidade e da disponibilização de ferramentas tecnológicas. Tais elementos, por conseguinte, dificultam a elucidação dos casos, situação que é de conhecimento dos delinquentes. Como consequência, Callegari e Linhares explicam que, a maior parte desses crimes “não chega ao conhecimento das autoridades, gerando certa segurança de impunidade, ou, ao menos, uma crença de que vale à pena arriscar e praticar algum delito econômico, já que a chance de descoberta é, acredita-se, remota”²⁴.

Com base nesse raciocínio, recorda-se o pensamento de Gary Stanley Becker²⁵ acerca da Teoria da Eleição Racional na criminalidade, a partir da qual, (dentro de uma dinâmica utilitarista) a decisão de delinquir seria realizada de forma racional, resultado da avaliação do custo e do benefício do crime, devido ao “potencial retorno financeiro ou outras recompensas advindas do fato delituoso”²⁶. Nessa perspectiva, Caparrós pontua que, o sujeito que é “guiado pela motivação do lucro”, ao analisar o custo e da oportunidade, “optará por enfrentar a lei penal desde que considere que as consequências negativas que dela podem advir — basicamente, a possibilidade de ser punido pelo Estado — sejam inferiores ao benefício esperado”²⁷.

²² RODRIGUES, Anabela Miranda. **Direito penal económico:** uma política criminal na era *compliance*. Capítulo: 4. Direito Penal Econômico: é legítimo? É necessário? Almedina: Coimbra, 2020. Local. 707. E-book.

²³ WALKER JR, James. **Compliance criminal como prevenção da lavagem de dinheiro e do terrorismo transnacional.** 1 ed. Belo horizonte: D'Plácito, 2020. p.78-79.

²⁴ CALLEGARI, André Luís; LINHARES, Raul Marques. **Lavagem de Dinheiro** (com a jurisprudência do STF e do STJ. 2^a ed. Revisada, atualizada e ampliada de acordo com a Lei nº 14.478/2022. Rio de Janeiro: Marcial Pons, 2023, p. 32-33.

²⁵ BECKER, Gary S. Crime and punishment: an economic approach. **Journal of Political Economy**. Vol. 76, nº 2, 1968. p.169-217.

²⁶ SOUZA, Artur de brito Gueiros; JAPIASSÚ, Carlos Eduardo Adriano. Criminologia e delinquência empresarial: da cultura criminógena à cultura do *compliance*. **Quaestio Iuris (QI)**, v. 10, n. 2. Rio de Janeiro, 2017. p.1031-1051. p.1039.

²⁷ Tradução nossa. CAPARRÓS, Eduardo Fabián. Internacionalización del lavado de activos e internacionalización de la respuesta. In: BLANCO CORDERO, Isidoro, et.al. **Combate al lavado de activos desde el sistema judicial.** 5 ed. Publicado por el Departamento contra la Delincuencia Organizada Transnacional de la Secretaría de Seguridad Multidimensional de la Organización de los Estados Americanos, p. 11-92, Washington: OEA, 2018. p. 65.

Em síntese, diante das dificuldades inerentes à investigação dos crimes econômicos, da facilidade das inovações tecnológicas e da utilização da personalidade jurídica como um mecanismo de proteção, somada à crença da impunidade referida por Callegari e Linhares, cria-se um cenário propício ao cometimento dessa espécie delitiva.

Além disso, conforme discorrido, outro aspecto relevante que contribuiu com esse fato, está associado à função de confiança privilegiada que esse tipo de delinquente ocupa na estrutura empresarial ou institucional — pelo “poder do papel e da caneta” e pelos danos, muitas vezes, de pouca visibilidade, ao menos, em curto prazo. Ou seja, sob essa ótica, “o criminoso escolhe pelo ilícito, mesmo diante dos riscos, sempre que lhe for mais vantajoso cometer o crime frente à baixa expectativa de aplicação de sanções”²⁸.

Nesse limiar, o Direito é confrontado, notadamente, em âmbito penal. Ante a essa nova realidade, acima exposta, o modelo penal garantista não se mostrou mais capaz de corresponder às sucessivas mudanças político-criminais as quais vem atravessando²⁹. É dentro desse contexto, portanto, que exsurge o Direito Penal Econômico, como uma expansão do direito penal³⁰.

Esse novo modelo é caracterizado pelo grau de intervenção estatal na economia, por meio da criação de novos tipos penais, que afetam novos bens jurídicos, especialmente, a ordem econômica, caracterizados, conforme foi exposto, pelos “danos sociais mais elevados do que os delitos tradicionais”³¹, os quais culminaram no surgimento de legislações específicas para criminalizar condutas que afetam a economia, dentre elas, insere-se a lavagem de dinheiro.

Segundo a ótica de Miguel Bajo e Silvina Bacigalupo, o Direito Penal Econômico “se apresenta como uma parte do Direito Penal, que se organiza em torno de um denominador comum da atividade econômica”³². Portanto, o elemento central para a compreensão plena do significado e da abrangência dessa definição reside no seu objeto

²⁸ RANGEL, Ronaldo; Tonon, Daniel Henrique Paiva. A teoria econômica do crime e a teoria da complexidade: as bases para um ensaio sobre a natureza da corrupção no Brasil. **Revista de Estudos Sociais**, v. 19, n.38, 2017. p.7.

²⁹ DÍEZ RIPOLLÉS, José Luís. **A política criminal na encruzilhada**. Trad. André Luís Callegari. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015. p.17.

³⁰ SÁNCHEZ, Jesús-María Silva. **La expansión del derecho penal**: aspectos de la Política criminal en las sociedades posindustriales. 2^a ed. Montevideo - Buenos Aires: Editorial Bdef, 2006. p.11.

³¹ CALLEGARI, André Luís; LINHARES, Raul Marques. **Lavagem de dinheiro** (com a jurisprudência do STF e do STJ. 2^a ed. Revisada, atualizada e ampliada de acordo com a Lei nº 14.478/2022. Rio de Janeiro: Marcial Pons, 2023, p.30-31.

³² Tradução nossa. FERNÁNDEZ, Miguel Bajo; BACIGALUPO, Silvina. **Derecho penal económico**. 2. ed. Madrid: Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, 2010. p. 11.

de proteção, qual seja “o conjunto de normas jurídico-penais que protegem a ordem econômica”³³. Não obstante, a possibilidade de análise a partir de um duplo viés (defesa de valores patrimoniais individuais e de caráter público), permite conceber a ordem econômica sob duas perspectivas distintas, dando origem a duas concepções do Direito Penal Econômico: uma estrita e outra ampla³⁴.

Na visão dos autores, o Direito Penal Econômico em sentido estrito refere-se ao “conjunto de normas jurídico-penais que protegem a ordem econômica entendida como a regulação jurídica do intervencionismo estatal na economia”. O que o caracteriza, conforme dito nas linhas anteriores, é o elevado grau de intervencionismo do Estado na economia, concretizado por meio do exercício do *ius puniendi*. Por conseguinte, o delito econômico em sentido estrito é “a infração jurídico-penal que lesiona ou põe em perigo a ordem econômica”³⁵.

Por seu turno, entende-se como Direito Penal Econômico em “sentido amplo” o “conjunto de normas jurídico-penais que protegem a ordem econômica entendida como regulação jurídica da produção, distribuição e consumo de bens e serviços”, ou seja, não se trata daquele modelo de intervencionismo estatal, mas da atividade econômica dentro da economia de mercado. Essa concepção mais ampla, abarca também infrações que lesionam interesses individuais, como a propriedade privada e o direito de crédito³⁶.

Nessa perspectiva, Tiedemann explica que:

A noção de direito penal econômico corresponde ao conceito de crimes contra a economia. [...] os crimes econômicos não são direcionados apenas contra interesses individuais, mas também contra interesses sociais-supraindividuais (coletivos) da vida econômica, é afirmar que os bens jurídicos coletivos ou sociais-supraindividuais da economia são lesados. O bem protegido não é, portanto, primariamente o interesse individual dos agentes econômicos, mas a ordem econômica estatal como um todo, o desenvolvimento da organização da economia, em suma, a economia política com seus ramos específicos (sistema financeiro, sistema de crédito, etc.)³⁷.

A esse respeito, “além da modificação da própria estrutura e do conteúdo dos tipos penais”, como referiu Silva Sánchez³⁸, há uma série de implicações que decorrem dessa mudança de paradigmas, impactando significativamente tanto no sistema de

³³ FERNÁNDEZ, Miguel Bajo; BACIGALUPO, Silvina. **Derecho penal económico**. 2. ed. Madrid: Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, 2010. p. 11.

³⁴ *Ibid.*, p.31.

³⁵ *Ibid.*, p. 13.

³⁶ *Ibid.*, p. 14.

³⁷ Tradução nossa. TIEDEMANN, Klaus. **Lecciones de derecho penal económico**. 1^a ed. Barcelona: PPU, 1993. p. 32.

³⁸ SANCHEZ, Jesús-Maria Silva. **La expansión del derecho penal: aspectos de la Política criminal em las sociedades posindustriales**. 2^a ed. Montevideo - Buenos Aires: Editorial Bdef, 2006. p.146.

imputação de responsabilidade, como no que concerne ao conjunto de garantias penais e processuais. Diante disso, Díez Ripollés afirma que há uma certa perda no princípio da segurança jurídica, resultante de “menor precisão na descrição dos comportamentos típicos e de uso frequente da técnica das leis penais em branco”³⁹.

Como reflexo desse cenário, o Direito Penal passou a realizar a “antecipação de fronteiras de proteção penal”⁴⁰, criminalizando as condutas em um estágio prévio, ou seja, a “antecipação do momento em que se procede à intervenção penal: punem demasiados ilícitos que antes eram apenas administrativos, civis ou comerciais”. Além disso, os delitos de perigo concreto “cedem lugar frente aos de perigo abstrato”, refletindo também na generalização da punição de atos preparatórios⁴¹.

Nesse sentido, Callegari e Linhares chamam atenção, ainda, para tendência da “nova onda de criminalização” na utilização dos tipos penais abertos, os quais acabam por dificultar a defesa dos imputados⁴². Não obstante a isso, os autores destacam os desafios relacionados às regras de imputação nos delitos econômicos, sobretudo em razão da ampliação da responsabilidade penal “sem as delimitações dos conceitos de autoria e participação”⁴³.

Poder-se-ia, igualmente, acrescentar a nesse contexto, a utilização de novos mecanismos de prevenção para combater esse tipo de ilícito no ambiente empresarial, cujo Estado passa a conferir às empresas a missão de prevenir delitos no âmbito corporativo, por meio da criação de sistemas de proteção, a partir de uma abordagem baseada no risco. De acordo com Hassemer, a “criminalidade moderna” não é um caso

³⁹ RIPOLLÉS, José Luís Díez. **A política criminal na encruzilhada**. Trad. André Luís Callegari. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015. p.62.

⁴⁰ SÁNCHEZ, Jesús-María Silva. **La expansión del derecho penal**: aspectos de la Política criminal em las sociedades posindustriales. 2^a ed. Montevideo - Buenos Aires: Editorial Bdef, 2006. p.146.

⁴¹ *Ibid.*, p.61-62.

⁴² “Exemplo disso é a cada vez mais comum tentativa de responsabilização indiscriminada de membros de pessoa jurídica, com a flexibilização de garantias penais e processuais — como a admissibilidade, albergada pelo Judiciário brasileiro, do oferecimento de denúncia genérica contra membros de empresa, sem a delimitação da específica contribuição fática de cada um deles (entendimento que, não raras vezes, é exportado a crimes praticados fora do contexto empresarial), ou mesmo sem a indicação de indícios de autoria, em uma espécie de responsabilização objetiva (ou seja, responsabilização pelo cargo que ocupa)”. LINHARES, Raul Marques. Expansão desmedida do direito penal empresarial jamais é avanço. In: **Consultor Jurídico**, 2024. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2024-ago-08/expansao-desmedida-do-direito-penal-empresarial-jamais-e-avanco/> Acesso em: 03. jan. 2025.

⁴³ CALLEGARI, André Luís; LINHARES, Raul Marques. **Lavagem de Dinheiro** (com a jurisprudência do STF e do STJ. 2^a ed. Revisada, atualizada e ampliada de acordo com a Lei nº 14.478/2022. Rio de Janeiro: Marcial Pons, 2023, p.27.

de danos, é um caso de riscos. Normalmente nem se chega a produzir um dano, ou o dano ocorre quando é tarde demais⁴⁴.

Nessa nova conjuntura, há uma mudança de postura para um novo cenário penal⁴⁵, que tende a “incomodar os clássicos”, onde o direito lança mão de uma atuação “que cuidava de danos *ex post*, para um Direito Penal que cuida de prevenções *ex ante*, ou de um Direito Penal repressivo para um Direito Penal preventivo”⁴⁶.

No entanto, corre-se o risco de um certo grau de subjetividade que esses instrumentos preventivos podem apresentar, uma vez que, na maioria dos casos, trata-se de conceitos amplos e abstratos — como é o caso das políticas de *compliance*⁴⁷ na prevenção à lavagem de dinheiro —, que carece, ainda, de indicadores para mensuração de sua efetividade. Na ausência de critérios claros e precisos, o juiz se vê diante da necessidade de recorrer à sua interpretação e discricionariedade para fundamentar suas decisões, abrindo-se, assim, espaço para a insegurança jurídica⁴⁸.

Diante das consequências decorrentes dessa mudança de paradigmas, Miguel Bajo Fernández e Silvina Bacigalupo, advertem que “o direito penal econômico, em suma, sofre de uma perigosa tendência a um direito penal expansivo criticável, seja porque é puramente simbólico no sentido mais negativo da expressão, seja porque inunda áreas próprias do direito administrativo sancionador”⁴⁹.

⁴⁴ HASSEMER, Winfried. Perspectivas de uma moderna política criminal. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**. V.8, p.41-51 São Paulo, 1994. p.49.

⁴⁵ Nesse sentido, Hassemer sugere um novo campo do Direito, que ele denominou como “Direito de Intervenção”, localizado entre o Direito Penal, Direito administrativo, entre o direito dos atos ilícitos no campo do Direito Civil, entre o campo do Direito Fiscal. [...] necessitamos de instrumentos eficientes contra pessoas jurídicas, distintos do Direito Penal clássico, que está totalmente voltado para o indivíduo, para a pessoa física. E o problema moderno são os grupos, as instituições são ramos inteiros de organizações sociais. São também grupos dentro do Estado. É necessário que nos concentremos nesse campo do Direito Penal, na criação e divisão de hierarquias, na criação de sistemas de proteção. E é exatamente isso que o Direito Penal que temos não pode fazê-lo. Arrebentaremos com o Direito Penal. Esse campo do Direito tem que ser efetivamente orientado pelo perigo, pela periclitação e não pelo dano. [...] Assim, esse campo do direito precisa poder reagir ao perigo, ao risco, precisa ser sensível diante da mínima mudança que pode se desenvolver e transformar-se em grandes problemas. É um campo do direito que tem que se organizar preventivamente. HASSEMER, Winfried. Perspectivas de uma moderna política criminal. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**. V.8, p.41-51 São Paulo, 1994. p.49.

⁴⁶ SAAD-DINIZ, Eduardo; SILVEIRA, Renato de Mello Jorge. **Compliance, direito penal e lei anticorrupção**. São Paulo: Saraiva, 2015. p.26.

⁴⁷ Nesse sentido, Scandelari afirma que “na realidade, então, *compliance*, também, pode representar uma espécie de norma em branco, a ter seu sentido complementado, nos casos reais, por outras normas aplicáveis, pelas condutas realizadas ou omitidas e por interpretação dialética das autoridades e partes envolvidas. Afinal, trata-se de decidir quando que a lei ou a norma foi cumprida. SCANDELARI, Gustavo Britta. **Compliance e prevenção corporativa de ilícitos**: Inovações e aprimoramentos para programas de integridade. São Paulo: Almedina, 2022. p.117-118.

⁴⁸ VERÍSSMO, Carla. **Compliance incentivo à adoção de medidas anticorrupção**. São Paulo: Saraiva, 2017. p.195.

⁴⁹ Tradução nossa. FERNÁNDEZ, Miguel Bajo; BACIGALUPO, Silvina. **Derecho penal económico**. 2. ed. Madrid: Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, 2010. p. 36.

Nessa linha, pertinente é crítica de Díez Ripollés ao apontar que, embora nas últimas décadas do século XX, parecia se firmar a ideia de que o Direito Penal deveria estender seu âmbito de aplicação à “criminalidade própria dos poderosos” — por meio do recrudescimento das penas desses delitos —, os mais atingidos pelas medidas legislativas, na realidade, ainda são os delitos tradicionais clássicos, ou seja a “delinquência clássica”, que gira em torno dos delitos contra interesses individuais⁵⁰. A esse respeito, o autor conclui que⁵¹:

O conceito de “expansão” deixa de se referir primordialmente às novas formas de criminalidade próprias da sociedade do risco, as quais passam a ocupar, dentro do novo conceito de expansão, um lugar marginal, tanto quantitativa como qualitativamente [...] A expansão do direito penal deixou de ser extensiva para ser intensiva: com isso se abre caminho para a justificação “moderna” das cada vez mais frequentes decisões político-criminais que concentram seus esforços em um aumento da punição de certos tipos de delinquência clássica, delinquência há muito tempo incorporada aos códigos penais⁵².

Assim, diante dessas breves considerações, denota-se que estamos face a face com um novo paradigma, impulsionado pelo processo de globalização, “evoluindo para crimes mais corporativos”, caracterizados pela complexidade organizacional e as vultuosas cifras decorrentes dessa espécie delituosa, exigindo, invariavelmente, uma postura estatal frente a esses novos desafios.

Posto isso, ao fim e ao cabo, o processo de globalização, significa um enorme avanço em todos os setores da sociedade, mas também emerge uma nova espécie de criminalidade internacionalizada, em que a criminalidade econômica se insere, a qual transcende os limites territoriais e apresenta-se em nível transnacional, orientada pela motivação do lucro.

Nesse cenário, as organizações encontram problemas para o investimento desses recursos ilícitos, razão pela qual surge a necessidade de legitimar esses ativos⁵³. Portanto, é dentro desse contexto que o crime de lavagem de dinheiro ganha notoriedade, visto que, a despeito desse ilícito nem sempre advir de delitos

⁵⁰ RIPOLLÉS, José Luís Díez. **A política criminal na encruzilhada**. Trad. André Luís Callegari. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015. p.21-22.

⁵¹ Nesse sentido, o autor defende o desenvolvimento de um modelo penal alternativo “o modelo penal de bem-estar”, que consiste a análise da delinquência a partir de “suas causas pessoais e sociais, e não a partir dos sintomas ou manifestações imediatas, e de inserir, consequentemente, os mecanismos sociais de prevenção da criminalidade no marco das intervenções próprias do Estado social de bem-estar”. *Ibid.*, p.57-58.

⁵² *Ibid.*, p.72.

⁵³ CORDERO, Isidoro Blanco. Criminalidad organizada y mercados ilegales. Eguzkilore. **Cuaderno del instituto Vasco de Criminología** nº 11 – San Sebastián, 1997. P.213-231. p.214.

econômicos⁵⁴, certamente tornou-se um campo fértil para a ocultação do produto desses crimes.

Nesse diapasão, reconheceu-se a necessidade de estratégias político-criminais de cunho global, conduzidas por Organismos Internacionais, alicerçadas em ações prudenciais e de prevenção no combate à lavagem de dinheiro. Diante desse panorama, o Estado é chamado para o enfrentamento desse problema, integrando essas diretrizes internacionais na legislação pátria, conforme será narrado a seguir.

2.2 ORIGEM, ASPECTOS CONCEITUAIS, BEM JURÍDICO TUTELADO E FASES DA LAVAGEM DE DINHEIRO

Em que pese, as raízes históricas da lavagem de dinheiro remontem ao século passado, essa prática considera-se milenar⁵⁵, já que uma das explicações para tal comportamento, reside no fato de que, ocultar os ganhos auferidos por meio de atos criminosos, trata-se de algo inerente “a impulsos primitivos do ser humano”⁵⁶. Por esse motivo, Carla Veríssimo conclui que, “toda transgressão a normas — sejam elas morais, religiosas, sociais ou legais — ativa vários mecanismos de defesa, destinados, fundamentalmente, a evitar a punição”⁵⁷, por isso, o ato de encobrir as transgressões perpetua-se no tempo.

Além disso, evidências apontam que, na Idade Média, os Piratas já se utilizavam desse tipo de ação para mascarar a natureza de suas condutas ilícitas⁵⁸. Portanto, conforme exposto, esse comportamento não é novo, a novidade reside na

⁵⁴ No âmbito prático do Direito Penal Econômico, é extremamente comum (e até mesmo esperado) que boa parte das denúncias por delitos caracterizados pela produção de elevado proveito financeiro venham acompanhadas da imputação pela prática de crimes de lavagem de dinheiro. CALLEGARI, André Luís; LINHARES, Raul Marques. **Lavagem de Dinheiro** (com a jurisprudência do STF e do STJ. 2^a ed. Revisada, atualizada e ampliada de acordo com a Lei nº 14.478/2022. Rio de Janeiro: Marcial Pons, 2023, p.22.

⁵⁵ BARROS, Marco Antônio de. **Lavagem de capitais**: crimes de lavagem, procedimento penal especial, protocolos administrativos e preventivos. 6^a ed. Curitiba: Juruá, 2022. p.32.

⁵⁶ DE CARLI, Carla Veríssimo. **Lavagem de dinheiro**: ideologia da criminalização e análise do discurso. 2. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2012. p.77.

⁵⁷ *Ibid.*, p.77.

⁵⁸ CALLEGARI, André Luís; WEBER, Ariel Barazzetti. **Lavagem de dinheiro**. São Paulo: Atlas S.A, 2014. p.6.

conceituação de lavagem de dinheiro, a partir da qual, esse delito passa a ser tratado de forma independente dos crimes que lhe procederam⁵⁹.

Nesse contexto, foi durante as décadas de 1920 e 1930, em Chicago, que ficou reconhecida a origem desse fenômeno, no emblemático caso do famoso *gangster* Al Capone, filho de imigrantes italianos, conhecido por controlar o crime organizado, notadamente, no comércio ilegal de bebidas (Lei seca), proibido na época⁶⁰.

Para encobrir a origem ilegal das grandes somas auferidas com as práticas delituosas, a máfia norte-americana criou lavanderias de fachada, para ocultar a procedência criminosa do dinheiro, daí a metáfora *money laundering* (lavagem de dinheiro)⁶¹. Contudo, foi na década de 1970, quando a comunidade internacional se deparou com o problema dos cartéis, dos crimes organizados relacionados ao tráfico de drogas, que a política de combate à lavagem de dinheiro começou a se desenvolver.

Nesse cenário, a Itália passou a sentir as ações de grupos mafiosos e das Brigadas Vermelhas (anos de chumbo)⁶², com as práticas de crimes de extorsões mediante sequestros com vista a vantagens econômicas. Por esse motivo, para evitar que os criminosos usufruíssem dos valores auferidos com o crime, em 1978, foi o primeiro país a tipificar a lavagem de dinheiro, a qual se passou a incriminar a “substituição do dinheiro ou de valores provenientes de roubo qualificado, extorsão qualificada ou extorsão mediante sequestro por outros valores ou dinheiro”⁶³.

Nesse aspecto, importante assinalar que, a promulgação do Ato de 1970 *Bank Secrecy Act*, nos Estados Unidos, já denunciava uma atuação norte-americana no combate à lavagem de capitais, ao proibir as movimentações anônimas e tornar obrigatório o registro diário de depósitos ou transações financeiras realizadas em espécie (*cash*) superiores a 10.000 dólares⁶⁴. Prática adotada posteriormente, por instrumentos internacionais, inclusive, o Brasil.

⁵⁹ TONDINI, Bruno. **Blanqueo de capitales y lavado de dinero**: su concepto, historia y aspectos operativos. Buenos Aires: Centro Argentino de Estudios Internacionales, 2008. Disponível em: https://bibliodrogas.gob.cl/biblioteca/documentos/CONTROL_AR_5558.PDF. Acesso: 21. set 2023. p.1-2.

⁶⁰ *Ibid.*, p.5.

⁶¹ CALLEGARI, André Luís; WEBER, Ariel Barazzetti. **Lavagem de dinheiro**. São Paulo: Atlas S.A, 2014. p.6.

⁶² DE CARLI, Carla Veríssimo. **Lavagem de dinheiro**: ideologia da criminalização e análise do discurso. 2. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2012. p.80.

⁶³ BARROS, Marco Antônio de. **Lavagem de capitais**: crimes de lavagem, procedimento penal especial, protocolos administrativos e preventivos. 6^a ed. Curitiba: Juruá, 2022. p.32.

⁶⁴ *Ibid.*, p.32.

Contudo, somente em 1986, os USA passou a criminalizar a lavagem (*Money Laundering Control Act*), haja vista que, após a legalização da comercialização de bebidas alcóolicas no país norte-americano, o crime organizado intensificou esforços na exploração de jogos caça-níqueis e no tráfico de drogas. Nessa ocasião, os mafiosos passaram a aplicar técnicas cada vez mais sofisticadas para administrar o grande fluxo de capital ilegal⁶⁵.

Dentro desse contexto, os Estados Unidos também testemunharam a “primeira grande incursão aos bancos suíços”, conduzida por Meyer Lansky, conhecido como um dos líderes do Sindicato Nacional do Crime — *National Crime Syndicate*. Naquela ocasião, Lansky e seus associados, iniciaram um processo de envio de remessas ao exterior que, acabou por abrir o caminho para o “fluxo generalizado de dinheiro mafioso para portos localizados no estrangeiro”, prática utilizada ainda nos dias atuais⁶⁶.

Ademais, nessa mesma quadra histórica, foi utilizada uma das primeiras técnicas realizadas (“empréstimos frios” — *loan-bank*) para dar aparência de legalidade aos valores enviados para fora do país, retornando como se fossem lícitos, passíveis, inclusive, de tributação⁶⁷.

Conforme exposto anteriormente, a expressão “lavagem de dinheiro”⁶⁸ (*Money Laundering*), originou-se nos Estados Unidos. O termo faz referência ao processo de “limpeza”⁶⁹, ou seja, em linhas gerais, consiste em transformar o “dinheiro sujo”,

⁶⁵ DE CARLI, Carla Veríssimo. **Lavagem de dinheiro**: ideologia da criminalização e análise do discurso. 2. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2012. p.82.

⁶⁶ DE CARLI, Carla Veríssimo. **Lavagem de dinheiro**: ideologia da criminalização e análise do discurso. 2. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2012. p.82.

⁶⁷ *Ibid.*, p.82.

⁶⁸ É certo que essa terminologia não é mundialmente uniforme. Na França e Bélgica fala-se em *blanchiment d'argent*; na Espanha, *blanqueo de capitales* ou *blanqueo de dinero*; em Portugal, branqueamento de dinheiro. BARROS, Marco Antônio de. **Lavagem de capitais**: crimes de lavagem, procedimento penal especial, protocolos administrativos e preventivos. 6^a ed. Curitiba: Juruá, 2022. p.37. O legislador brasileiro optou pelo termo lavagem de dinheiro, rechaçando expressamente a expressão branqueamento pela conotação preconceituosa do termo. BADARÓ, Gustavo Henrique; BOTTINI, Pierpaolo Cruz. **Lavagem de dinheiro**: aspectos penais e processuais penais - comentários à lei 9.613/1998, com alterações da lei 12.683/2012. 4. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. p. RB - 1.1. *E-book*. Na exposição de Motivos da Lei de lavagem de dinheiro brasileira: a denominação “branqueamento”, além de não estar inserida no contexto da linguagem formal ou coloquial em nosso País, sugere a inferência racista do vocabulário, motivando estéreis e inoportunas discussões. BRASIL.

Exposição de Motivos nº 692, de 18 de dezembro de 1996. Disponível em: <https://www.gov.br/coaf/pt-br/acesso-a-informacao/Institucional/a-atividade-de-supervisao/regulacao/supervisao/legislacao/exposicao-de-motivos-lei-9613-1.pdf/view>. Acesso em: 02 out. 2023.

⁶⁹ LILLEY, Peter. **Lavagem de dinheiro**: negócios ilícitos transformados em atividades legais. Tradução de Eduardo Lasserre. São Paulo: Futura, 2001. p.16.

manchado pelo crime⁷⁰, em “dinheiro limpo”, por meio da introdução na economia com aparência de legalidade (recurso legítimo). Contudo, esse processo é bem mais complexo do que parece.

Com efeito, essa complexidade decorre, especialmente, do caráter transnacional desse delito e do envolvimento grupos poderosos, que estão longe de qualquer comportamento amador. Assim, “como qualquer outro negócio multimilionário e panglobal, são entidades bem financiadas e altamente organizadas, localizadas na vanguarda das novas tecnologias”⁷¹.

Além disso, conforme depreende-se da leitura de tudo o que já foi exposto, para caracterizar a lavagem de dinheiro, há necessidade de um crime antecedente, ou seja, pressupõe uma infração penal anterior. Trata-se, pois, nos termos de Faria Costa, de uma “criminalidade derivada, de 2º grau ou induzida”, isto é, a lavagem configura-se como uma atividade ilícita, ‘induzida’ por outras atividades que, por sua vez, também são de origem ilícita, porquanto “somente há necessidade de lavar o dinheiro se este provém de atividades primitivamente ilícitas”⁷².

Na doutrina nacional, Pierpaolo Bottini ensina que, a lavagem de dinheiro revela-se pelo “ato ou a sequência de atos praticados para mascarar a natureza, origem, localização, disposição, movimentação ou propriedade de bens, valores e direitos de origem delitiva ou contravencional”⁷³. Outrossim, esse processo, possui como principal finalidade, reinserir esse capital na economia formal com aparência de licitude⁷⁴, para ser usufruído posteriormente⁷⁵.

Consoante ao tema, Callegari e Linhares lecionam que:

A lavagem de dinheiro consiste no ato ou conjunto de atos praticados com a finalidade de conferir aparência de licitude a bens, direitos ou valores obtidos

⁷⁰ BARROS, Marco Antônio de. **Lavagem de capitais**: crimes de lavagem, procedimento penal especial, protocolos administrativos e preventivos. 6ª ed. Curitiba: Juruá, 2022. p.37.

⁷¹ LILLEY, *op. cit.*, p.18.

⁷² COSTA, José de faria. El blanqueo de capitales: algunas reflexiones a la luz del derecho penal y de la política criminal In: **Hacia um derecho penal economico europeo**: Jornadas en honor del Profesor Klaus Tiedemann. Madrid, 1995. p.655-680. p. 663.

⁷³ BADARÓ, Gustavo Henrique; BOTTINI, Pierpaolo Cruz. **Lavagem de dinheiro**: aspectos penais e processuais penais - comentários à lei 9.613/1998, com alterações da lei 12.683/2012. 4. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. p. RB - 1.1. *E-book*.

⁷⁴ *Ibid.*, p. RB - 1.1

⁷⁵ A lavagem de dinheiro, entendida como a prática de conversão dos proveitos do delito em bens que não podem ser rastreados pela sua origem criminosa, é prática combatida no mundo todo. Não se deve perder de vista que a atividade de lavagem de recursos criminosos é o grande pulmão das mais variadas mazelas sociais, desde o tráfico de drogas, passando pelo terrorismo, até a corrupção que desfalca o Erário e deixa órfãos um sem-número de cidadãos que necessitam dos serviços públicos. BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **Ação Penal nº 470 Minas Gerais**. Plenário. Relator: Min. Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, julgado em 17/12/2012. Disponível em:

<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=3678648>. Acesso em: 25 ago 2023.

por meio da comissão de infração penal; ou seja, é a engrenagem utilizada para desvincular o ativo de sua origem penalmente ilícita, atribuindo-lhe uma aparente (e somente aparente, já que não possui correspondência com a realidade) origem lícita, que permita a utilização despreocupada do ativo pelo seu titular⁷⁶.

Nessa mesma linha, Caparrós⁷⁷ afirma que a lavagem de dinheiro desenvolve-se por meio de um processo progressivo “através do qual se oculta a existência de receitas ou a ilegalidade de sua procedência ou de seu destino, a fim de simular sua autêntica natureza e, assim, conseguir fazer com que pareçam legítimos”⁷⁸. Para que isso ocorra, será necessário realizar uma série de procedimentos para ocultar a origem ilegal desses ativos, até atingir o “nível de lavagem” desejado, sem levantar suspeitas e introduzi-los na economia.

Assim, pode-se afirmar que o crime de lavagem de dinheiro caracteriza-se, nos termos de Blanco Cordero, como “o processo em virtude do qual os bens de origem delitiva se integram no sistema econômico legal com uma aparência de haverem sido obtidos de forma lícita”⁷⁹. Em última análise, essa espécie delitiva pressupõe, necessariamente, a prática de uma infração penal anterior⁸⁰, cujo principal objetivo dos criminosos consiste em disfarçar a procedência dos ganhos financeiros auferidos por meio de atos ilegais, com vista a “conferir aparência de licitude e de garantir a impunidade ao ilícito antecedente”⁸¹.

Nesse contexto, importa acentuar que, na doutrina nacional, não há um consenso quanto ao bem jurídico tutelado no crime de lavagem de dinheiro, porquanto a

⁷⁶ CALLEGARI, André Luís; LINHARES, Raul Marques. **Lavagem de dinheiro** (com a jurisprudência do STF e do STJ. 2^a ed. Revisada, atualizada e ampliada de acordo com a Lei nº 14.478/2022. Rio de Janeiro: Marcial Pons, 2023, p.42.

⁷⁷ La diversidad de definiciones que ofrecen los distintos autores bastarían para demostrar que, tras una colección de términos que suelen emplearse como sinónimos blanqueo, lavado, reciclaje, normalización, reconversión, legalización, etc., se esconde una realidad que es entendida de modos muy diversos. Parece evidente que la idea de vincular tales operaciones con el afloramiento de la riqueza oculta a los circuitos económicos reglados es común a todas ellas, pero la amplitud con la que es tratado el fenómeno difiere sustancialmente entre las distintas propuestas. CAPARRÓS, Eduardo Fabián. Internacionalización del lavado de activos e internacionalización de la respuesta. In: BLANCO CORDERO, Isidoro, et.al.

Combate al lavado de activos desde el sistema judicial. 5 ed. Publicado por el Departamento contra la Delincuencia Organizada Transnacional de la Secretaría de Seguridad Multidimensional de la Organización de los Estados Americanos, p. 11-92, Washington: OEA, 2018. p.56.

⁷⁸ Tradução nossa. *Ibid.*, p. 57.

⁷⁹ Tradução nossa. CORDERO, Isidoro Blanco. **El delito del dlanqueo de capitales**. Pamblona: Aranzadi, 1997. p.101.

⁸⁰ BADARÓ, Gustavo Henrique; BOTTINI, Pierpaolo Cruz. **Lavagem de dinheiro**: aspectos penais e processuais penais - comentários à lei 9.613/1998, com alterações da lei 12.683/2012. 4. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. p. RB - 1.1. *E-book*.

⁸¹ CALLEGARI, André Luís; LINHARES, Raul Marques. **Lavagem de dinheiro** (com a jurisprudência do STF e do STJ. 2^a ed. Revisada, atualizada e ampliada de acordo com a Lei nº 14.478/2022. Rio de Janeiro: Marcial Pons, 2023, p.40.

Lei brasileira nº 9.613/98 encontra-se no sistema jurídico por meio de Leis Especiais e não especifica de forma expressa os bens jurídicos protegidos pela norma incriminadora.

Diante disso, alguns autores defendem a administração da justiça como bem jurídico violado, ao passo que há os que entendem que, em razão de ser um crime acessório, o bem jurídico protegido seria o mesmo bem jurídico tutelado no delito antecedente. De outro modo, há ainda, os que defendam que a legislação visa tutelar a ordem socioeconômica e, outros que interpretam pela pluralidade ofensiva (pluriofensividade).

Segundo Marco Antônio de Barros, a Lei de Lavagem de dinheiro tutela a Ordem Socioeconômica nacional e a Estabilidade e Credibilidade do sistema econômico-financeiro⁸². Para o Autor, a Ordem Socioeconômica, trata-se de um “bem jurídico imediato”, uma vez que se identifica “com o tipo de injusto da infração penal, abrangendo a tutela universal de bens que constituem a *ordem socioeconômica nacional*”⁸³.

De outro lado, Barros entende que a lavagem também viola “bens jurídicos mediatos”, a qual inserem-se a Estabilidade e a Credibilidade econômico-financeira nacional, porquanto a lavagem de dinheiro pode acarretar “situações nocivas à estabilidade da moeda nacional, produzir perigosa volatilidade dos fluxos de capital nacional e internacional, gerar forte carga especulativa em taxas de juros e de câmbio, causar problemas de liquidez”, bem como afetar diretamente na credibilidade do sistema diante dos demais países e atores internacionais⁸⁴.

Com entendimento semelhante, Callegari e Linhares afirmam que, os efeitos da lavagem de capitais no sistema econômico acabam, por conseguinte, em interferir diretamente na quebra de igualdade de concorrência e deturpar a realidade do mercado, corrompendo o modelo econômico instituído pela Constituição Federal (art.170/CF), conforme explicam:

A criminalidade organizada, ao se utilizar de técnicas de lavagem, acaba participando da vida econômica normal de um país, através de operações financeiras e da constituição de empresas destinadas a receber fluxos de capitais, que passarão a ser utilizados nas atividades de comércio, indústria, etc. Esse financiamento ilegal acaba por contaminar a normalidade do contexto econômico e a sua fisiologia natural, pois produz uma situação de intensa desigualdade entre, de um lado, os investidores com ativos de origem

⁸² BARROS, Marco Antônio de. **Lavagem de capitais**: crimes de lavagem, procedimento penal especial, protocolos administrativos e preventivos. 6^a ed. Curitiba: Juruá, 2022. p.38.

⁸³ *Ibid.*, p.40.

⁸⁴ *Ibid.*, p.41.

lícita, e, de outro lado, aqueles que possuem como fonte de investimento a prática de delitos e os posteriores atos de lavagem. Assim, estabelece-se uma competição desleal entre os atores da economia⁸⁵.

Esse pensamento alinha-se à Veríssimo ao apontar, pelo menos quatro implicações que decorrem da lavagem: 1) Distorções na economia; 2) Risco à integridade e à reputação do sistema financeiro; 3) Diminuição de recursos governamentais; 4) Repercussão socioeconômica.

A autora explica que, os lavadores oferecem produtos inferiores ao preço de mercado, inclusive abaixo do custo de fabricação, os quais provocam uma deslealdade de concorrência que resulta na instabilidade, na perda do controle e na distorção da economia. Além disso, podem ocorrer problemas de liquidez e provocar a quebra de bancos ou “manchar a reputação e a confiabilidade de uma instituição financeira”, bem como dificultar a arrecadação dos impostos e a diminuição da receita tributária de um país. Dessa forma, tais condutas refletem diretamente em problemas sociais (aumento dos custos implícitos e explícitos do sistema penal)⁸⁶.

Com entendimento diverso, Bottini argumenta que, pelo exposto na Lei brasileira, o bem jurídico tutelado pela norma incriminadora seria administração da justiça, pois a “mera ocultação ou dissimulação” não têm o condão de afetar diretamente a ordem econômica, no máximo, há perigo, em casos específicos. Ou seja, nas fases iniciais da lavagem não há de se falar na violação da ordem econômica. Para o Autor, nesse caso, a violação pode ocorrer apenas com o uso dos valores provenientes do delito na atividade econômica (3^a fase)⁸⁷, por isso explica que:

A lavagem aqui é entendida como um processo de mascaramento que não lesiona de forma autônoma o bem originalmente violado, mas coloca em risco a operacionalidade e a credibilidade do sistema de Justiça, por utilizar complexas transações a fim de afastar o produto de sua origem ilícita e com isso obstruir seu rastreamento pelas autoridades públicas. Macula-se o desenvolvimento satisfatório da atividade de potestade judicial. Vale notar que a administração da Justiça é considerada aqui sob uma perspectiva ampla, compreendendo o exercício da atividade jurisdicional e de todos os demais institutos envolvidos na solução institucional de conflitos e na apuração de fatos necessário para tal⁸⁸.

⁸⁵ CALLEGARI, André Luís; LINHARES, Raul Marques. **Lavagem de dinheiro** (com a jurisprudência do STF e do STJ. 2^a ed. Revisada, atualizada e ampliada de acordo com a Lei nº 14.478/2022. Rio de Janeiro: Marcial Pons, 2023, p.84.

⁸⁶ DE CARLI, Carla Veríssimo. **Lavagem de dinheiro**: ideologia da criminalização e análise do discurso. 2. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2012. P.107-110.

⁸⁷ BADARÓ, Gustavo Henrique; BOTTINI, Pierpaolo Cruz. **Lavagem de dinheiro**: aspectos penais e processuais penais - comentários à lei 9.613/1998, com alterações da lei 12.683/2012. 4. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. p. RB - 4.6. E-book.

⁸⁸ *Ibid.*, p. RB - 4.4 (capítulo 4, item 4).

Com outra visão Mendroni entende que a lavagem de capitais, ofende simultaneamente, a Administração da Justiça e a Ordem Socioeconômica. O Autor defende a ideia de que esse delito abala sobremaneira a “ordem pública e não consegue encontrar, por si, a resposta adequada da própria administração de justiça em vistas à defesa da sociedade”⁸⁹ e, por outro lado, explica que o impacto na ordem socioeconômica “é brutal e todos os níveis” pois ataca diretamente as leis naturais da economia, como “a lei oferta e demanda”⁹⁰.

Em última análise, compartilha-se da posição de Callegari e Linhares, pois, ao estabelecer estratégias e parâmetros robustos de prevenção, a Lei de Lavagem de Dinheiro brasileira desempenha um papel crucial na proteção do sistema financeiro. Porquanto, por meio dessas medidas, a legislação evita que as instituições e a macroeconomia como um todo sejam lesadas.

Destarte, embora, não haja uma posição pacífica quanto ao bem jurídico tutelado, seja a ordem socioeconômica ou a administração da justiça, a verdade inegável é de que seus efeitos são devastadores e, nesse viés, Lilley é preciso ao afirmar que, “a lavagem de dinheiro é uma atividade robusta, corrosiva, voraz e dinâmica, que apresenta consequências e efeitos de alcance muito maior”⁹¹.

Destarte, conforme mencionado anteriormente, o perfil dos agentes desse tipo de delito, normalmente encontram-se na alta sociedade (*white collar crimes*), longe de quaisquer suspeitas. Então, para que se possa usufruir do resultado financeiro do crime, torna-se necessário dar legitimidade a esses ativos que, invariavelmente, consiste em introduzi-los no sistema econômico com aparência legal.

Dessa forma, didaticamente falando, a primeira indagação que vem à tona, quando se trata do crime de lavagem de capitais, é de como o “dinheiro sujo” transforma-se em “dinheiro limpo”? Para responder a esse questionamento, torna-se imprescindível entender o funcionamento dessa dinâmica, que consiste em rastrear o caminho percorrido por esses valores. Por isso, as célebres palavras: *follow the money* — siga o dinheiro, ganharam repercussão no meio acadêmico.

Antes de abordar o assunto, cabe a reflexão de Caparrós ao explicar que, “desde a perspectiva dos órgãos de controle social, conhecer os procedimentos de lavagem interessa para efeitos de prevenção ao cometimento de novos atos de

⁸⁹ MENDRONI, Marcelo Batlouni. **Crime de lavagem de dinheiro**. 3^a ed. São Paulo: Atlas, 2015. p.81.

⁹⁰ *Ibid.*, p.82

⁹¹ LILLEY, Peter. **Lavagem de dinheiro**: negócios ilícitos transformados em atividades legais. Tradução de Eduardo Lasserre. São Paulo: Futura, 2001. p. 11.

branqueamento”⁹². Assim sendo, convém lembrar que, esse assunto será melhor analisado no 2º capítulo, momento em que se pretende, correlacionar essa dinâmica aos mecanismos de *compliance* como estratégia de prevenção nas IF bancárias.

Isso posto, torna-se pertinente esclarecer que os bens oriundos de atividades criminosas carregam a marca da ilegalidade desde sua origem. Por essa razão, Caparrós assinala que, do mesmo modo que uma vestimenta precisa ser lavada repetidamente para remover manchas difíceis, o funcionamento o processo de lavagem de dinheiro requer que o capital ilícito passe por diversas etapas até obter os resultados desejados. Ou seja, até que tenha sido suficientemente desvinculado da sua origem ilícita, de tal forma que os Órgãos de controle não identifiquem sua verdadeira natureza criminosa⁹³.

A esse respeito, oportuna é a ilustração de Lilley ao esclarecer que o dinheiro é o sangue vital de todas as atividades criminosas, dessa forma, “o processo de lavagem pode ser encarado como o coração e os pulmões de todo o sistema, já que permite que o dinheiro seja depurado e colocado em circulação pelo organismo, garantindo assim sua saúde e sobrevivência”⁹⁴. Nessa mesma lógica Mendroni explica que “o dinheiro sujo ingressa e circula no sistema financeiro dos países, tal como o vírus que entra e circula nas correntes sanguíneas das pessoas, causando graves consequências à sua saúde”⁹⁵.

Nessa perspectiva, importante assinalar que, embora haja inúmeras técnicas cada vez mais sofisticadas para lavar o dinheiro manchado pelo crime, algumas características essenciais desse fenômeno perpetuaram-se no tempo, por isso, a doutrina e os principais órgãos reguladores indicam que a lavagem se constitui em, pelo menos, três fases⁹⁶: 1) fase da ocultação ou colocação (*placement*); 2) fase de dissimulação, mascaramento ou encobrimento (*layering*) e; 3) fase de integração, reinserção ou

⁹² CAPARRÓS, Eduardo Fabián. Internacionalización del lavado de activos e internacionalización de la respuesta. In: BLANCO CORDERO, Isidoro, et.al. **Combate al lavado de activos desde el sistema judicial**. 5 ed. Publicado por el Departamento contra la Delincuencia Organizada Transnacional de la Secretaría de Seguridad Multidimensional de la Organización de los Estados Americanos, p. 11-92, Washington: OEA, 2018. p. 70.

⁹³ CAPARRÓS, Eduardo Fabián. Internacionalización del lavado de activos e internacionalización de la respuesta. In: BLANCO CORDERO, Isidoro, et.al. **Combate al lavado de activos desde el sistema judicial**. 5 ed. Publicado por el Departamento contra la Delincuencia Organizada Transnacional de la Secretaría de Seguridad Multidimensional de la Organización de los Estados Americanos, p. 11-92, Washington: OEA, 2018. p. 56.

⁹⁴ LILLEY, Peter. **Lavagem de dinheiro**: negócios ilícitos transformados em atividades legais. Tradução de Eduardo Lasserre. São Paulo: Futura, 2001, p.17.

⁹⁵ MENDRONI, Marcelo Batlouni. **Crime de Lavagem de dinheiro**. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2015. p.1.

⁹⁶ A esse respeito, Blanco Cordeiro apresenta um estudo mais aprofundado de vários modelos acerca das etapas da lavagem de dinheiro o qual aborda diferentes vertentes as quais variam de duas até dez fases desse processo. CORDERO, Isidoro Blanco. **El delito del dlanqueo de capitales**. Pamplona: Aranzadi, 1997. p.60.

reinversão (*integration*)⁹⁷, as quais, segundo Blanco Cordero, podem se realizar separada ou simultaneamente, embora frequentemente se sobreponham⁹⁸.

De acordo com o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF)⁹⁹, o processo de lavagem consiste no distanciamento dos fundos de sua origem; no disfarce de suas várias movimentações para dificultar o rastreamento desses recursos e; na disponibilização do dinheiro novamente para os criminosos. Assim, a execução dessa dinâmica “tem início com a ocultação ou a dissimulação dos valores auferidos e se encerra — ou exaure — com a reinserção do capital ilícito na economia formal com aparência lícita”¹⁰⁰.

Em primeira análise, a colocação é a fase que inaugura o sistema da lavagem, momento em que os lavadores têm por finalidade desfazer-se materialmente das vultuosas quantias para evitar a associação direta com o crime, ou seja, é primeira etapa do ciclo de limpeza, a qual ocorre, normalmente em uma “lavanderia” nacional¹⁰¹, por meio de diversos mecanismos, sobretudo pela inclusão do dinheiro sujo no sistema bancário.

Cabe pontuar que, esse é um dos momentos cruciais para a deflagração desse delito, porquanto “os delinquentes estão mais vulneráveis”¹⁰², fase que as autoridades empreendem maiores esforços para localizá-los¹⁰³, pois os ativos encontram-se próximos da origem delitiva. Por isso, nessa etapa, os lavadores objetivam distanciar o capital da fonte criminosa que o originou.

Nesse diapasão, umas das técnicas empreendidas pelos agentes consiste no fracionamento¹⁰⁴ das cifras por meio de vários depósitos em dinheiro, abaixo do valor regulado para não levantar suspeita e não haver comunicação aos órgãos competentes.

⁹⁷ CALLEGARI, André Luís; LINHARES, Raul Marques. **Lavagem de Dinheiro** (com a jurisprudência do STF e do STJ. 2^a ed. Revisada, atualizada e ampliada de acordo com a Lei nº 14.478/2022. Rio de Janeiro: Marcial Pons, 2023, p. 44.

⁹⁸ CORDERO, Isidoro Blanco. **El delito del dlanqueo de capitales**. Pamplona: Aranzadi, 1997. p.70.

⁹⁹ BRASIL. Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF). **O que é lavagem de dinheiro, financiamento do terrorismo e da proliferação de armas de destruição em massa**. Brasília, DF: Coaf, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/coaf/pt-br/assuntos/o-sistema-de-prevencao-a-lavagem-de-dinheiro/o-que-e-o-crime-de-lavagem-de-dinheiro-ld>. Acesso em: 05 set. 2023.

¹⁰⁰ BADARÓ, Gustavo Henrique; BOTTINI, Pierpaolo Cruz. **Lavagem de dinheiro**: aspectos penais e processuais penais - comentários à lei 9.613/1998, com alterações da lei 12.683/2012. 4. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. p. RB - 1.1. E-book.

¹⁰¹ CORDERO, Isidoro Blanco. **El delito del dlanqueo de capitales**. Pamplona: Aranzadi, 1997. p.64.

¹⁰² CALLEGARI, André Luís; WEBER, Ariel Barazzetti. **Lavagem de dinheiro**. São Paulo: Atlas S.A, 2014. p.12.

¹⁰³ TONDINI, Bruno. **Blanqueo de capitales y lavado de dinero**: su concepto, historia y aspectos operativos. Buenos Aires: Centro Argentino de Estudios Internacionales, 2008. Disponível em:

https://bibliodrogas.gob.cl/biblioteca/documentos/CONTROL_AR_5558.PDF. Acesso: 21 set. 2023. p.2.

¹⁰⁴ CALLEGARI, André Luís. **Lavagem de dinheiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008. p. 46.

Outro mecanismo empregado pelos lavadores consiste na colocação mediante as instituições financeiras não-tradicionais, as quais, via de regra, seriam menos supervisionadas, tais como agentes de seguros, vendedores de metais preciosos, entre outros¹⁰⁵. Além disso, a evasão de fronteiras, por meios do transporte físico em espécie (ferroviário, marítimo, aéreo e rodoviário) configura-se como outro meio de iniciar esse processo¹⁰⁶.

Já a segunda etapa desse processo, consiste em dissimular, mascarar ou encobrir (*layering*) a ilicitude do capital inserido no sistema financeiro. Ou seja, as ações aqui empreendidas consistem na criação de “múltiplas camadas de transações, que distanciam, ainda mais, os fundos de sua origem ilegal”¹⁰⁷.

Assim, após o dinheiro introduzido no sistema financeiro (fase de colocação), diante da rapidez das transações, para “maquiar a trilha contábil” — *paper trail*, os lavadores utilizam-se de inúmeras contas bancárias, nacionais e estrangeiras para realizar diversas transferências eletrônicas ao redor do mundo, sobretudo, a paraísos fiscais¹⁰⁸, uma vez que, à medida que o número de transações aumenta, menores serão as probabilidades de se estabelecer um vínculo entre o dinheiro e o crime antecedente.

Destarte, após o êxito da primeira fase da lavagem, uma vez que o capital foi inserido em uma instituição financeira, o próximo passo, entre outras técnicas, pode ser também a conversão desses ativos em outros instrumentos financeiros. Por exemplo, esses recursos podem ser convertidos em cheques de viagem (*travellers checks*)¹⁰⁹, em

¹⁰⁵ CORDERO, Isidoro Blanco. **El delito del dlanqueo de capitales**. Pamplona: Aranzadi, 1997. p.75.

¹⁰⁶ CALLEGARI, André Luís; LINHARES, Raul Marques. **Lavagem de Dinheiro** (com a jurisprudência do STF e do STJ. 2^a ed. Revisada, atualizada e ampliada de acordo com a Lei nº 14.478/2022. Rio de Janeiro: Marcial Pons, 2023, p.57.

¹⁰⁷ DE CARLI, Carla Veríssimo. **Lavagem de dinheiro**: ideologia da criminalização e análise do discurso. 2. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2012. p.120.

¹⁰⁸ BARROS, Marco Antônio de. **Lavagem de capitais**: crimes de lavagem, procedimento penal especial, protocolos administrativos e preventivos. 6^a ed. Curitiba: Juruá, 2022. p.60.

¹⁰⁸ DE CARLI. *Op. Cit.* 2012. p.60.

¹⁰⁹ Art. 12. A remessa expressa internacional contendo cheques e travelers cheques recebidos por instituições autorizadas a operar no mercado de câmbio, para cobrança ou liquidação internacional, deverá conter na embalagem elementos de identificação ostensiva do conteúdo, e seu despacho aduaneiro fica condicionado a: I - ser informado, na respectiva declaração, tratar-se de operação de remessa de cheques e *travelers* cheques não tributável; e II - ser o destinatário instituição autorizada a operar no mercado de câmbio. BRASIL. **Portaria Coana nº 81, de 17 de outubro de 2017**. Dispõe sobre procedimentos operacionais relativos ao controle e despacho aduaneiro de remessa expressa internacional e à habilitação de empresa de transporte expresso internacional para o despacho aduaneiro de remessa expressa internacional. Disponível em:

<http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?visao=anotado&idAto=87216> Acesso em: 10. mai. 2024.

ordens de pagamento¹¹⁰ ou até mesmo aplicações na bolsa de valores. Além disso, é possível que ocorra a utilização fraudulenta de cartões de crédito¹¹¹.

Todas essas manobras, portanto, têm por objetivo de dissimular a origem delitiva e permitir que o dinheiro circule no sistema financeiro de forma a parecer legítimo, acarretando, por derradeiro, em uma maior dificuldade para rastrear a procedência criminosa.

A terceira etapa, via de regra, concretiza-se o ciclo da lavagem, ou seja, o dinheiro “sujo” retorna aos criminosos já “lavado”. Nessa ocasião, os delinquentes esperam que todos os rastros do crime tenham sido apagados. Desse modo, os valores, aparentemente, não possuem qualquer relação com o ato criminoso que lhe deu origem¹¹². Por conseguinte, após essa sucessão de atos, o capital é disponibilizado novamente aos lavadores, os quais podem, finalmente, desfrutar dos benefícios da prática criminosa. Inclusive, financiar novas atividades ilegais, realimentando o sistema, “perpetrando, assim, um círculo vicioso”¹¹³.

Nesse viés, o mercado de jogos e apostas *on-line* tem se mostrado como um dos canais para legitimar os fundos ilícitos. Com a legalização das “Bets” (apostas *on-line*) no Brasil¹¹⁴, esse ambiente se tornou um atrativo para a prática da lavagem¹¹⁵. Para justificar a origem dos ganhos ilícitos, os criminosos realizam jogos *on-line* ou apostas esportivas, por meio de plataformas digitais, para conferir aparência legal aos recursos oriundos de atividades criminosas, fazendo parecer que os valores foram ganhos no jogo ou a partir de apostas legítimas¹¹⁶.

¹¹⁰ CORDERO, Isidoro Blanco. **El delito del dlanqueo de capitales**. Pamblona: Aranzadi, 1997. p.80.

¹¹¹ BARROS, Marco Antônio de. **Lavagem de capitais**: crimes de lavagem, procedimento penal especial, protocolos administrativos e preventivos. 6^a ed. Curitiba: Juruá, 2022. p.60.

¹¹² CORDERO, *Op. Cit.* p.84.

¹¹³ LILLEY, Peter. **Lavagem de dinheiro**: negócios ilícitos transformados em atividades legais. Tradução de Eduardo Lasserre. São Paulo: Futura, 2001. p.12.

¹¹⁴ BRASIL. **Lei nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023**. Dispõe sobre a modalidade lotérica denominada apostas de quota fixa; altera as Leis nºs 5.768, de 20 de dezembro de 1971, e 13.756, de 12 de dezembro de 2018, e a Medida Provisória nº 2.158-35, de 24 de agosto de 2001; revoga dispositivos do Decreto-Lei nº 204, de 27 de fevereiro de 1967; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2022. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2023-2026/2023/lei/l14790.htm. Acesso em: 09 mar. 2025.

¹¹⁵ Em 2020, a EUROPOL publicou um relatório intitulado “*The involvement of organised crime groups in sports corruption*”, que ressaltou as estratégias utilizadas pelas organizações para explorar o mercado de apostas virtual. EUROPOL. **The involvement of organised crime groups in sports corruption**. Disponível em:

https://www.europol.europa.eu/cms/sites/default/files/documents/the_involvement_of_organised_crime_groups_in_sports_corruption.pdf. Acesso em: 09 mar. 2025.

¹¹⁶ CHAMELETTE, Mariana. Lavagem de dinheiro nas apostas esportivas: a necessidade de mecanismos de prevenção. Instituto Brasileiro de Direito Desportivo (IBDD) (2021). Disponível em:

Outro método empregado nesse segmento, segundo Bottini, envolve o próprio administrador da plataforma de apostas, onde os criminosos podem criar um esquema de lavagem em que eles “ fingem que apostam e fingem que ganham”. Esse processo requer a manipulação dos registros de apostas e vitórias, criando uma aparência de legalidade para os fundos originados de atividades criminosas¹¹⁷.

Diante do exposto, em razão da complexidade e da transnacionalidade desse delito, torna-se um desafio constante rastrear o caminho do dinheiro, uma vez que, para quebrar a cadeira de evidências, são utilizadas técnicas cada vez mais sofisticadas, facilitadas pelos meios tecnológicos, envolvendo a circulação de valores em diversos países no sistema financeiro mundial.

Dessa forma, diante dos sintomas apresentados, conforme referido, esse fenômeno projeta-se no plano global e apresenta desafios de alcance mundial que não reconhecem fronteiras geográficas e fogem do controle de cada Estado. Por derradeiro, os países — dentro dos seus limites territoriais — tornaram-se incapazes de oferecer respostas a essa nova perspectiva que, inevitavelmente, afeta todas as jurisdições.

Assim, em face da magnitude e da transnacionalidade desse delito, da dificuldade na investigação criminal para rastrear o caminho do dinheiro, nasce a “necessidade da cooperação internacional, que se dá através do regime internacional de combate ao crime de lavagem de capitais”¹¹⁸. Por isso, a seguir serão analisados documentos de caráter internacional, os quais o Brasil é signatário e deram ensejo à regulamentação pátria.

2.3 DIRETRIZES INTERNACIONAIS

2.3.1 Convenção de Viena, Convenção Palermo e a Convenção Mérida

A Convenção de Viena, realizada em 1988, durante a Conferência de Viena das Nações Unidas, representa um marco na luta contra a lavagem de dinheiro, pois, trata-se

<https://ibdd.com.br/lavagem-de-dinheiro-nas-apostas-esportivas-a-necessidade-de-mecanismos-de-prevencao/?v=19d3326f3137>. Acesso em: 09 mar. 2025.

¹¹⁷ BRAUN, Julia. Caso Deolane Bezerra: como bets podem ser usadas para lavagem de dinheiro. In: **BBC: News Brasil**. São Paulo, 05 set. 2024. Disponível em:

<https://www.bbc.com/portuguese/articles/c9qg907er8go>. Acesso em: 9 mar. 2025.

¹¹⁸ CALLEGARI, André Luís; WEBER, Ariel Barazzetti. **Lavagem de dinheiro**. São Paulo: Atlas S.A, 2014. p.49.

do primeiro documento de caráter internacional¹¹⁹ a recomendar medidas para o enfrentamento desse problema global.

A despeito da finalidade da normativa internacional estar voltada ao combate do tráfico de drogas (Convenção das Nações Unidas Contra o Tráfico de Ilícitos de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas), e não traga de forma expressa o termo lavagem de capitais,¹²⁰ a Convenção reconheceu a importância de se eliminar o principal incentivo desse crime: o dinheiro. Daí a necessidade se combater esse delito por meio do confisco de bens e valores auferidos com essa prática.

Nessa ocasião, os países signatários da Convenção, entre eles, o Brasil, comprometeram-se, de acordo com o que dispõe no art. 3º, §1º, alínea b, do aludido diploma legal, a adotar medidas para criminalizar “a conversão ou a transferência de bens” procedentes de delitos relacionados ao narcotráfico ou da “prática do delito ou delitos em questão, com o objetivo de ocultar ou encobrir a origem ilícita dos bens”¹²¹.

Então, foi a partir desse documento, que os Estados-membros passaram a “adaptar as obrigações internacionais às suas respectivas estruturas jurídicas internas”¹²². Cumpre ressaltar, nesse diapasão que, em que pese o avanço desse marco regulatório, a Convenção restringiu-se à criminalização de bens e valores auferidos somente por meio ao tráfico de drogas.

A esse respeito, Mendroni, ao explica que a Convenção nasce com o propósito de gerar a “conscientização do Estados de que, tendo a criminalidade organizada tomado forma empresarial globalizada, seria necessário o seu combate através de uma

¹¹⁹CAPPARÓS, Eduardo Fabián. Internacionalización del lavado de activos e internacionalización de la respuesta. **Combate al lavado de activos desde el sistema judicial**. 5 ed. Publicado por el Departamento contra la Delincuencia Organizada Transnacional de la Secretaría de Seguridad Multidimensional de la Organización de los Estados Americanos, p. 11-92, 2018. p.15.

¹²⁰BADARÓ, Gustavo Henrique; BOTTINI, Pierpaolo Cruz. **Lavagem de dinheiro: aspectos penais e processuais penais - comentários à lei 9.613/1998, com alterações da lei 12.683/2012**. 4. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. p. RB - 2.1. *E-book*.

¹²¹Art. 3º: 1 - Cada uma das Partes adotará as medidas necessárias para caracterizar como delitos penais em seu direito interno, quando cometidos internacionalmente: §1º, b) i) a conversão ou a transferência de bens, com conhecimento de que tais bens são procedentes de algum ou alguns dos delitos estabelecidos no inciso a) deste parágrafo, ou da prática do delito ou delitos em questão, com o objetivo de ocultar ou encobrir a origem ilícita dos bens, ou de ajudar a qualquer pessoa que participe na prática do delito ou delitos em questão, para fugir das consequências jurídicas de seus atos. BRASIL. **Decreto nº 154 de 26 de junho de 1991**. Promulga a Convenção Contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas. Brasília, DF: Presidência da República, 1991. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0154.htm. Acesso em: 15 out. 2023.

¹²²CAPPARÓS, Eduardo Fabián. Internacionalización del lavado de activos e internacionalización de la respuesta. **Combate al lavado de activos desde el sistema judicial**. 5 ed. Publicado por el Departamento contra la Delincuencia Organizada Transnacional de la Secretaría de Seguridad Multidimensional de la Organización de los Estados Americanos, p. 11-92, 2018. p.15.

cooperação internacional em relação às questões ligadas ao tráfico ilícito de entorpecentes¹²³.

Nessa linha, em 2000, foi promulgada da Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, conhecida como Convenção de Palermo. Em uma conjuntura em que, “o crime beneficiou-se dos avanços tecnológicos e da crescente interdependência e interconectividade dos mercados e passou a atuar em forma de rede, desprezando as fronteiras nacionais”¹²⁴, o texto apresenta uma série de medidas para enfrentamento desse problema global.

Considerada pela doutrina como uma “evolução natural da Convenção de Viena”¹²⁵, a Convenção de Palermo inova ao impor aos Estados-parte a criminalização a lavagem de dinheiro produto do crime e “amplia o âmbito dos antecedentes à participação em grupo organizado, à corrupção, à obstrução da justiça e a todos os crimes graves”¹²⁶.

Além disso, vale destacar que o documento aponta expressamente medidas de prevenção por meio das Instituições Financeiras, no sentido de implementar regimes adequados de controle interno, “a fim de prevenir e detectar qualquer forma de lavagem de dinheiro, sendo nesse regime enfatizados os requisitos relativos à identificação do cliente, ao registro das operações e à denúncia de operações suspeitas” (Art. 7º, a)¹²⁷.

No ano de 2003, a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção — Convenção de Mérida, representa um importante marco no combate à corrupção. O aludido diploma também reforça as medidas de prevenção à lavagem de dinheiro, visto que se reconhece o elo direto entre a corrupção, crime organizado e a lavagem de dinheiro¹²⁸. Com efeito, a esse respeito Caparrós aduz que tudo indica que “o crime organizado, o branqueamento de capitais e a corrupção constituem hoje um problema

¹²³ MENDRONI, Marcelo Batlouni. **Crime de Lavagem de dinheiro**. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2015. p.54.

¹²⁴ PIO CORRÊA, Luiz Maria. **O Grupo de ação financeira internacional (GAFI)**: organizações internacionais e crime transnacional. Brasília: FUNAG, 2013. p.47.

¹²⁵ CAPPARÓS, *op. cit.*, p.30.

¹²⁶ DE CARLI, Carla Veríssimo. **Lavagem de dinheiro**: ideologia da criminalização e análise do discurso. 2. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2012. p.150.

¹²⁷ BRASIL. **Decreto nº 5.015 de, 12 de março de 2004**. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional. Brasília, DF: Presidência da República, 2004. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2004/decreto/d5015.htm. Acesso em 15 out. 2023.

¹²⁸ DE CARLI, Carla Veríssimo. **Lavagem de dinheiro**: ideologia da criminalização e análise do discurso. 2. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2012. p.153.

praticamente indissolúvel, dentro do qual se manifestam relações de dependência mútua e funcionalidade”¹²⁹.

Diante disso, esse documento histórico propõe a ampliação do rol de crimes de lavagem de dinheiro e reconhece a necessidade de adoção de medidas administrativas preventivas para fiscalizar a execução de operações, especialmente no cuidado quanto à identificação de clientes e nos registros de operações suspeitas¹³⁰.

Dessa forma, torna-se possível reconhecer a importância desses documentos internacionais e a contribuição para a construção de ações conjuntas em nível global as quais reforçam a cooperação internacional para combater resultado financeiro do crime.

As três convenções foram incorporadas ao ordenamento jurídico pátrio e lançaram as bases sobre as quais se sustenta arcabouço regulatório brasileiro, juntamente com as Recomendações do Grupo de Ação Financeira — GAFI, que serão analisadas a seguir.

2.3.2 Recomendações do Grupo de Ação Financeira Internacional — GAFI

De acordo com tudo o que foi exposto, depreende-se que, o crime de lavagem de dinheiro, não está vinculado à figura estatal, porquanto revela-se como uma questão que deve ser resolvida para além do âmbito dos Estados soberanos. Trata-se, pois, da tutela de um “bem jurídico universal”, em “uma ideia de interesse público internacional”¹³¹, uma vez que suas consequências afetam todo o globo terrestre.

Por essa razão, diante dos desafios suscitados, nasce o principal Órgão Intergovernamental antilavagem de dinheiro — o Grupo de Ação Financeira (GAFI), ou *Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF)*. O GAFI, surge em um contexto pós-guerra Fria, criado em 1989 em Paris, durante uma reunião do G7¹³², cuja finalidade consiste na proteção do sistema financeiro e da economia em âmbito global,

¹²⁹ CAPPARÓS, Eduardo Fabián. *Internacionalización del lavado de activos e internacionalización de la respuesta. Combate al lavado de activos desde el sistema judicial*. 5 ed. Publicado por el Departamento contra la Delincuencia Organizada Transnacional de la Secretaría de Seguridad Multidimensional de la Organización de los Estados Americanos, p. 11-92, 2018. p.31.

¹³⁰ *Ibid.*, p.31.

¹³¹ TEIXEIRA, Anderson Vichikesnki. Constitucionalismo transnacional: por uma compreensão pluriversalista do Estado constitucional. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, vol. 3, n. 3, p. 141-166, set./dez. 2016. DOI: 10.5380/rinc.v3i3.48066. p.156.

¹³² É o nome dado à reunião periódica dos sete países democráticos, entre os mais desenvolvidos economicamente. O grupo é formado por Estados Unidos, Japão, Alemanha, Reino Unido, França, Itália e Canadá. BRASIL. Senado Federal. *Manual de Comunicação da Secom*. Brasília, DF. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/manualdecomunicacao/guia-de-economia/g7-e-g8>. Acesso em: 25 out. 2023.

contra ameaças de lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo e da proliferação das armas de destruição em massa¹³³.

Esse órgão foi constituído com o objetivo de desenvolver padrões e diretrizes internacionais que “visam prevenir estas atividades ilegais e os danos que causam à sociedade”¹³⁴, por meio de adoção de medidas conjuntas.

Nessa seara, importante destacar que a função do GAFI tem por objetivo:

Definir padrões e promover a efetiva implementação de medidas legais, regulatórias e operacionais para combater a lavagem de dinheiro, o financiamento do terrorismo e o financiamento da proliferação, além de outras ameaças à integridade do sistema financeiro internacional relacionadas a esses crimes. Em colaboração com outros atores internacionais, o GAFI também trabalha para identificar vulnerabilidades nacionais com o objetivo de proteger o sistema financeiro internacional do uso indevido¹³⁵.

Nesse viés, o Órgão promove normas globais para mitigar riscos e avaliar se os países estão tomando medidas eficazes no combate à lavagem de dinheiro. Para isso, em 1990, o GAFI lança mão de 40 Recomendações (com sucessivas revisões — 1996, 2001, 2003, 2012, 2019) as quais estabelecem medidas e padrões internacionais na luta contra a lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo, a serem seguidas e adaptadas à realidade de cada país.

Cabe mencionar que, uma das principais recomendações trata-se da criação de Unidades de Inteligência (UIF) (29ª Recomendação), no âmbito de cada Estado, com a finalidade de gerir informações e o recebimento comunicações de operações suspeitas dos setores obrigados, bem como informações relevantes sobre a lavagem de capitais, representada no Brasil pelo COAF — Conselho de Controle de Atividades Financeiras¹³⁶.

Para análise do presente estudo, dentre as recomendações mencionadas, merecem destaque as direcionadas no âmbito das Instituições Financeiras. Nesse ínterim, o documento apresenta questões como a devida diligência ao cliente — DDC, que dispõe acerca da identificação do cliente, da proibição de contas anônimas e da

¹³³ SUPERINTENDÊNCIA DE SEGUROS PRIVADOS. O Grupo de Ação Financeira - GAFI/FATF. Disponível em: <https://www.gov.br/susep/pt-br/assuntos/cidadao/pldftp/o-grupo-de-acao-financeira-gafi-fatf>. Acesso em: 25 out. 2023.

¹³⁴ FINANCIAL ACTION TASK FORCE (FATF). **Outcomes from FATF Week - October 2023**. Paris: FATF, 2023. Disponível em: <https://www.fatf-gafi.org/en/home.html>. Acesso: 27 out. 2023

¹³⁵ FINANCIAL ACTION TASK FORCE (FATF). **Padrões Internacionais de combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo e da proliferação:** as Recomendações do GAFI. Paris: FATF, 2012. p.6 Disponível em: <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/translations/Recommendations/FATF-40-Rec-2012-Portuguese-GAFISUD.pdf>. Acesso em: 25 out. 2023.

¹³⁶ *Ibid.*, p. 36.

obrigação da manutenção dos registros de transações e informações dos clientes, bem como da atenção ao monitoramento reforçado às Pessoas Expostas Politicamente — PEPs (10^a, 11^a e 12^a Recomendação).

Ademais, há recomendação a adoção de medidas de monitoramento e registro de serviços de transferência de dinheiro (14^a); atenção às inovações tecnológicas, especialmente no que tange à mitigação de riscos no lançamento de novos produtos; ao monitoramento das informações de remetente e beneficiários das transferências eletrônicas (16^a); bem como da implementação de programas de controles internos contra a lavagem de dinheiro (18^o) e; comunicação de operações suspeitas à unidade de inteligência (UIF).

Além disso, o GAFI “realiza pesquisas sobre métodos e tendências em evolução para ajudar os países a identificarem, avaliarem e compreenderem os seus riscos de branqueamento de capitais e de financiamento do terrorismo”. Essa atuação, parte do pressuposto de que, uma vez compreendidos tais riscos, os países serão capazes de implementar medidas mais eficazes para mitigá-los. Nesse viés, importante consignar que, na última revisão das Recomendações (finalizada em 2012):

O Gafí estabeleceu um marco importante na forma como a lavagem de dinheiro (LD), o financiamento do terrorismo e o financiamento da proliferação de armas de destruição em massa (FTP) devem ser prevenidos e combatidos, consagrando a chamada ‘abordagem baseada no risco’, mecanismo em que os países, as autoridades competentes e o setor privado devem identificar, avaliar e compreender os riscos de PLD/FTP a que estão expostos e posteriormente adotar, de acordo com os riscos identificados, medidas proporcionais e adequadas para mitigá-los¹³⁷.

Nesse viés, necessário assinalar que, embora o Órgão crie regras não vinculantes¹³⁸, há uma ampla adesão por parte dos países (membros e não-membros) em virtude da divulgação dos Estados que não aplicam suas recomendações, bem como a avaliação para verificar se os países estão tomando medidas eficazes no combate à lavagem de dinheiro.

Isso deve-se ao fato de todos os países estarem inseridos dentro do sistema financeiro internacional e, consequentemente, operações de lavagem de dinheiro que

¹³⁷ BRASIL. Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF). **Sumário executivo - avaliação nacional de riscos**. Brasília, DF: COAF, 2022. Disponível em: https://www.gov.br/coaf/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/avaliacao-nacional-de-riscos/sumario_executivo-avaliacao-nacional-de-riscos.pdf/view. Acesso em: 03 out. 2023.

¹³⁸ CALLEGARI, André Luís; WEBER, Ariel Barazzetti. **Lavagem de dinheiro**. São Paulo:Atlas S.A, 2014. p.57.

ocorrem num país em razão de “deficiências em seu sistema legal e regulatório trazem risco aos demais países e ao sistema financeiro internacional como um todo”¹³⁹.

Nesse contexto, para garantir a implementação de suas diretrizes, o GAFI utiliza dois sistemas de avaliação: autoavaliação (cada país responde um questionário anual) e avaliação mútua que, em outros termos, consiste no exame do “nível de *compliance* apresentado pelo país”¹⁴⁰, realizada pessoalmente por avaliadores membros do GAFI, identificando se os países cumpriram as recomendações acerca da implementação de medidas de prevenção e combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo.

Nessa perspectiva, os países que representam ameaças aos demais Estados, podem ser avaliados como uma jurisdição sob “Monitoração Intensificada” ou uma jurisdição de “Alto Risco”. Isso significa dizer que, os países que não implementam mecanismos e normas recomendadas pelo GAFI, podem fazer parte da denominada Lista Cinza¹⁴¹ (*Jurisdictions under Increased Monitoring — grey list*), onde são elencados os países que se comprometeram a resolver rapidamente as deficiências estratégicas identificadas no prazo proposto.

De outro modo, as jurisdições consideradas de alto risco, possuem deficiências significativas no seu regime de combate à lavagem de dinheiro, por isso passam a constituir a denominada Lista Negra¹⁴² (*Jurisdictions subject to a call for action —*

¹³⁹ VERÍSSIMO, Carla. *Compliance incentivo à adoção de medidas anticorrupção*. São Paulo: Saraiva, 2017. p.141.

¹⁴⁰ CALLEGARI; WEBER. *Op. cit.* p.57

¹⁴¹ Lista atualizada em junho/2024: Bulgária, Burkina Faso, Camarões, Croácia, República Democrática do Congo, Haiti, Quênia, Mali, Mônaco, Moçambique, Namíbia, Nigéria, Filipinas, Senegal, África do Sul, Sudão do Sul, Síria, Tanzânia, Venezuela, Vietnã, Iêmen. São jurisdições sob monitoramento reforçado estão trabalhandoativamente com o GAFI para abordar deficiências estratégicas em seus regimes para combater lavagem de dinheiro, financiamento do terrorismo e financiamento da proliferação. Quando o GAFI coloca uma jurisdição sob monitoramento reforçado, significa que o país se comprometeu a resolver rapidamente as deficiências estratégicas identificadas dentro dos prazos acordados e está sujeito a monitoramento. FINANCIAL ACTION TASK FORCE (FATF). **Jurisdictions under Increased Monitoring - June 2024**. Paris: FATF, 2024. Disponível em: <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/High-risk-and-other-monitored-jurisdictions/increased-monitoring-june-2024.html> Acesso em: 08 set. 2024.

¹⁴² República Popular Democrática da Coreia, Irã, Mianmar. Jurisdições de alto risco têm deficiências estratégicas significativas em seus regimes para combater lavagem de dinheiro, financiamento do terrorismo e financiamento da proliferação. Para todos os países identificados como de alto risco, o GAFI convoca todos os membros e insta todas as jurisdições a aplicarem diligência devida reforçada e, nos casos mais graves, os países são convocados a aplicar contramedidas para proteger o sistema financeiro internacional dos riscos de lavagem de dinheiro. FINANCIAL ACTION TASK FORCE (FATF). **High-Risk Jurisdictions subject to a Call for Action - June 2024**. Paris: FATF, 2024. Disponível em: <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/High-risk-and-other-monitored-jurisdictions/Call-for-action-june-2024.html> Acesso em: 08 set. 2024.

black list). Esses países ficam sujeitos a um apelo a medidas de devida diligência reforçada ou à ação de contramedidas para proteger o sistema financeiro internacional.

Na prática, a associação do nome de um país a essa recomendação já é considerada uma sanção em si mesma, com sérias consequências para a economia e as finanças do país em questão. E o chamado para a adoção de contramedidas pode ter efeitos ainda mais graves. Basta observar o que aconteceu a partir de junho de 2008, quando o GAFI disseminou alerta às instituições financeiras sobre os riscos que o Irã apresentava para o sistema financeiro global. Em fevereiro de 2009, conclamou os países membros a aplicarem as contramedidas em relação ao Irã, significando a adoção de vigilância redobrada em transações com clientes e bancos de origem iraniana ou relacionados a instituições iranianas, além da necessidade de comunicação de todas transações como suspeitas, em princípio¹⁴³.

Nesse cenário, em outubro de 2023, a Plenária do GAFI divulgou que, a República Popular Democrática da Coreia, o Irã e a Mianmar, ainda permanecem em sua “lista negra”¹⁴⁴. A novidade, contudo, ficou a cargo das jurisdições de Albânia, Ilhas Cayman, Jordânia e Panamá que — após a realização do plano de ação para resolver as deficiências estratégicas — deixaram de estar sujeitas às jurisdições sob monitoramento, conhecida como lista cinza.

Nesse viés, entre as pautas da Plenária, destacou-se a adesão da Indonésia, que completa o quadro de 40 Países-membros. Além disso, houve um alerta acerca da necessidade de uma compreensão profunda em relação ao cenário em evolução da criminalidade financeira, especialmente, no que tange à propagação global das fraudes cibernéticas, cujas consequências estão diretamente relacionadas à lavagem de dinheiro, “a natureza transnacional deste crime, com os rendimentos da fraude cibernética muitas vezes rapidamente transferidos para diferentes jurisdições, torna isto uma preocupação global”¹⁴⁵.

2.3.2.1 Avaliação Mútua do Brasil 2000 — 2023

¹⁴³ VERÍSSIMO, Carla. **Compliance incentivo à adoção de medidas anticorrupção**. São Paulo: Saraiva, 2017. p.140-141.

¹⁴⁴ FINANCIAL ACTION TASK FORCE - FATF/GAFI. **High-Risk Jurisdictions subject to a Call for Action - October 2023**. Paris: FATF, 2023. Disponível em: <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/High-risk-and-other-monitored-jurisdictions/Call-for-action-october-2023.html>. Acesso em: 27 out. 2023.

¹⁴⁵ FINANCIAL ACTION TASK FORCE - FATF/GAFI. **Outcomes FATF Plenary, 25-27 October 2023**. Paris: FATF, 2023. Disponível em: <https://www.fatf-gafi.org/content/fatf-gafi/en/publications/Fatfgeneral/outcomes-fatf-plenary-october-2023.html>. Acesso em: 27. out. 2023.

O Brasil também foi submetido ao processo de Avaliação Mútua em 2000, ano em que se tornou membro do GAFI¹⁴⁶. Na primeira avaliação, o relatório apontou para a importância do Brasil no combate à lavagem de dinheiro, diante do “grande e moderno setor de serviços financeiros e de localizar-se próximo de grandes áreas produtoras de narcóticos na América do Sul”, especialmente Colômbia, Argentina e Paraguai¹⁴⁷.

A esse respeito Pio Corrêa lembra que:

O Brasil foi apontado pelo GAFI como país de importância estratégica não somente pelas ameaças potenciais que representava ao mercado financeiro internacional – em razão dos grandes centros financeiros que abrigava, vulneráveis à utilização para a lavagem de dinheiro, da proximidade dos centros produtores de drogas, da extensão da economia informal –, mas também pelo seu potencial econômico, para onde poderiam migrar significativos investimentos¹⁴⁸.

Naquele contexto, os Avaliadores reconheceram que o sistema brasileiro de prevenção e combate à lavagem de dinheiro havia sido “fundado em bases sólidas”¹⁴⁹, entretanto, entre os pontos elencados na época, merece ser lembrada a referência à falta de regulamentação em relação ao sigilo bancário que, configurava-se como um entrave na política antilavagem¹⁵⁰.

Assim, após a emissão da avaliação, o governo brasileiro “articulou uma série de expansões normativas, bem como implementou medidas para o fortalecimento das instituições”¹⁵¹. Destaca-se, nesse ínterim, a Lei complementar nº 105/2001 que dispôs sobre o sigilo das operações financeiras a qual, estabeleceu no art.1º, §4º, a quebra do sigilo bancário “quando necessária para apuração de ocorrência de qualquer ilícito, em qualquer fase do inquérito ou do processo judicial”¹⁵², sobretudo crimes praticados por organização criminosa, lavagem de dinheiro, terrorismo, narcotráfico, contrabando, entre outros.

Ademais, em 2003, foi criada a ENCLA — Estratégia Nacional de Combate à Lavagem de Dinheiro, nomenclatura, posteriormente, alterada para ENCCLA — Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro, cuja finalidade

¹⁴⁶ VERÍSSIMO, Carla. *Compliance incentivo à adoção de medidas anticorrupção*. São Paulo: Saraiva, 2017. p.140-141. p.157.

¹⁴⁷ PIO CORRÊA, Luiz Maria. *O Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI): organizações internacionais e crime transnacional*. Brasília: FUNAG, 2013. P.187.

¹⁴⁸ *Ibid.*, p.188.

¹⁴⁹ *Ibid.*, p.189.

¹⁵⁰ VASCONCELOS, Douglas Borges de. *A política pública de combate à lavagem e dinheiro no Brasil*. Rio De Janeiro: Lumen Juris, 2015. p.163.

¹⁵¹ *Ibid.*, p.167.

¹⁵²BRASIL. *Lei Complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2001*. Dispõe sobre o sigilo das operações de instituições financeiras e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2001.

Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp105.htm Acesso em: 28 out. 2023.

consiste na “articulação institucional brasileira para o arranjo, discussões, formulação e concretização de políticas públicas e soluções de enfrentamento à corrupção e à lavagem de dinheiro”¹⁵³. Importante ressaltar que a ENCCLA, desde então, passou a desenvolver ações e metas anuais voltadas ao tema.

Na avaliação de 2003, embora o pouco interstício de tempo, na visão dos Avaliadores, o Brasil conseguiu evoluir no que tange aos *standards* internacionais, contudo entre as críticas apresentadas, foram questionados os relatórios do COAF, que apontavam, na época que:

Embora a UIF brasileira tenha conseguido controlar e tornar públicos os dados inerentes aos relatórios de operações suspeitas recebidos, analisado se transmitidos para as autoridades competentes, ela não construiu um banco de dados estatísticos que pudesse apontar (de forma confiável) a quantidade de relatórios do COAF que geraram inquéritos demandas judiciais e condenações pela prática de lavagem¹⁵⁴.

Já em 2010, o relatório concluiu, pela evolução do Brasil na implementação de estratégias, especialmente quanto à Lei de Lavagem de dinheiro. Elencou como um dos pontos relevantes a criação do sistema de Varas Federais Especializadas e os mecanismos eficazes para facilitar políticas e a cooperação nacional¹⁵⁵.

Contudo, foram avaliados como altos os riscos os quais o Brasil está sujeito, especialmente, em razão das áreas de fronteira e da economia informal. Além disso, a avaliação descreve que as principais fontes de recursos da lavagem de dinheiro, advinham da corrupção e crimes contra o sistema financeiro nacional¹⁵⁶.

Cabe pontuar que, segundo o relatório, a tipificação do crime de lavagem, está, na sua maior parte, em consonância com as exigências internacionais, contudo, “o número total de condenações e penas efetivas é baixo, dado ao tamanho do país e a sofisticação de seu sistema financeiro”¹⁵⁷, o que demonstra “uma tendência de

¹⁵³ BRASIL. Ministério Da Justiça E Segurança Pública. **Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA)**. Disponível em: <https://enccla.camara.leg.br/quem-somos>. Acesso em: 28 out. 2023.

¹⁵⁴ VASCONCELOS, Douglas Borges de. **A política pública de combate à lavagem e dinheiro no Brasil**. Rio De Janeiro: Lumen Juris, 2015. p.175-176.

¹⁵⁵ BRASIL. Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF). **Relatório de avaliação mútua sumário executivo**. Brasília, DF: Coaf, 2010. p. 3 Disponível em: <https://www.gov.br/coaf/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/publicacoes/arquivo-de-pld-ft/sumario-executivo-brasil-2010-gafi.pdf/view>. Acesso em: 28 out. 2023.

¹⁵⁶ CALLEGARI, André Luís; WEBER, Ariel Barazzetti. **Lavagem de dinheiro**. São Paulo: Atlas S.A, 2014. p.58

¹⁵⁷ BRASIL. Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF). **Relatório de avaliação mútua sumário executivo**. Brasília, DF: COAF, 2010. p. 4. Disponível em: <https://www.gov.br/coaf/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/publicacoes/arquivo-de-pld-ft/sumario-executivo-brasil-2010-gafi.pdf/view>. Acesso em: 28 out. 2023.

impunidade em relação aos lavadores”, ou, em última análise, a “morosidade do sistema judiciário em punir tais criminosos”¹⁵⁸.

Nesse sentido, merece destaque as principais recomendações feitas ao Brasil na Avaliação Mútua de 2010:

Criminalização do FT de forma compatível com as exigências internacionais; continuidade de apoio às Varas Federais Especializadas e outras medidas para melhorar a capacidade de aplicar sanções definitivas relativas à LD; alargar a responsabilidade civil ou administrativa das pessoas jurídicas que lavam o dinheiro ou financiam o terrorismo; assegurar que medidas de confisco sejam sistematicamente aplicadas; implementar leis e procedimentos eficazes para a aplicação de medidas de bloqueio em conformidade com as Resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas (RCSNUS); alargar a obrigação de declarar os transportes físicos transfronteiriços de dinheiro e instrumentos negociáveis ao portador; promover as competências de supervisão e recursos em algumas áreas; aumentar fiscalização de instituições financeiras nãoobancárias; e alargar as obrigações de prevenção e combate à LD/FT a todas as categorias de atividades e profissões não financeiras designadas (APNFD).

Em outubro de 2023, em reunião plenária, em Paris, foi aprovado o 4º Relatório de Avaliação Mútua do Brasil, que foi realizado em ação conjunta entre GAFI e o Grupo de Ação Financeira da América Latina (Gafilat)¹⁵⁹, cujos critérios estão relacionados à efetividade das ações de PLD/FTP do país e sua conformidade com as Recomendações do GAFI (conformidade técnica e eficácia).

A “conformidade técnica”, tem o objetivo avaliar se o país cumpriu os requisitos de cada uma das 40 Recomendações no ordenamento jurídico em âmbito interno. Já a avaliação com base na “eficácia”, tem a finalidade de verificar se os sistemas são eficazes para alcançar os resultados esperados¹⁶⁰.

O GAFI afirmou que o sistema de prevenção de lavagem de dinheiro brasileiro foi avaliado positivamente e aponta substanciais melhorias, como a forte cooperação

¹⁵⁸ CALLEGARI; WEBER. *Op. Cit.* p.59.

¹⁵⁹ El Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (GAFILAT) es una organización intergubernamental de base regional que agrupa a 18 países de América del Sur, Centroamérica y América del Norte. El GAFILAT fue creado para prevenir y combatir el lavado de activos, financiamiento del terrorismo y el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva, a través del compromiso de mejora continua de las políticas nacionales contra estos flagelos y la profundización en los distintos mecanismos de cooperación entre los países miembros. El GAFILAT es uno de los grupos regionales del Grupo de Acción Financiera GAFI/FATF (Grupo de Acción Financiera Internacional/Financial Action Task Force) y está conformado por Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. GRUPO DE AÇÃO FINANCEIRA DA AMÉRICA LATINA (GAFILAT). *¿Qué es el gafilat?* Disponível em: <https://www.gafilat.org/index.php/es/gafilat/que-es-gafilat/>. Acesso em: 28 out 2023.

¹⁶⁰ FINANCIAL ACTION TASK FORCE - FATF/GAFI. **Procedures for the FATF Fourth Round of AML/CFT Mutual Evaluations**. Disponível em: <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/mutualevaluations/documents/4th-round-procedures.html>. Acesso em: 28 out. 2023.

internacional, avaliação de riscos e coordenação política¹⁶¹. Nesse sentido, o Órgão pontuou a estratégia de PLD/CFT do Brasil está alicerçada em dois pilares principais (ENCCLA e a ANR):

A ENCCLA, que todos os anos identifica ações para lidar com as questões mais urgentes identificadas no ano anterior; e o Plano de Ação após a ANR de 2021. As ações da ENCCLA abrangeram a maioria das áreas das Recomendações do GAFI, desde medidas específicas de combate à corrupção para aumentar a transparência das pessoas jurídicas até propostas para mitigar o uso de dinheiro vivo. As ações prioritárias da ANR concentram-se nas principais questões, incluindo: Ativos virtuais (criação de uma estrutura regulatória para VASPs); Dinheiro (avaliação da adoção de restrições e controles adicionais sobre o uso de dinheiro); Beneficiário final (melhoria dos controles e da troca de informações para evitar o uso de empresas de fachada para o crime organizado e para aumentar a transparência das transações); melhorias gerais na supervisão de APNFD; e outras melhorias no controle alfandegário, repatriação de ativos e compreensão de risco de OSFL. A implementação das ações da ENCCLA é acompanhada pelo Secretariado da ENCCLA, apesar de sua falta de poder para fazer cumprir as ações. As autoridades não acompanham ativamente as medidas das ações prioritárias da ANR, uma vez que essas ações estabelecem uma estrutura mais geral para as políticas de LD/FT de maior prioridade das autoridades, a serem implementadas posteriormente pelas ações da ENCCLA¹⁶².

Contudo, em que pese, a Plenária tenha considerado a evolução do Brasil em relação à última avaliação, em 2010 e elogiado a forte supervisão por parte do setor financeiro¹⁶³, foram identificadas vulnerabilidades no setor não-financeiro, “que

¹⁶¹ BRASIL. Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF). **Gafi avalia positivamente o sistema de prevenção à lavagem de dinheiro do Brasil**. Brasília, DF: Coaf, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/coaf/pt-br/assuntos/noticias/ultimas-noticias/gafi-avalia-positivamente-o-sistema-de-prevencao-a-lavagem-de-dinheiro-do-brasil-1>. Acesso em: 27 out 2023.

¹⁶² FINANCIAL ACTION TASK FORCE (FATF). **Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures**: Brazil, Fourth Round Mutual Evaluation. Paris: FATF, 2023. p.30. Disponível em: <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/fsrb-mer/Brasil-RELAT%C3%93RIO-DE-AVALIA%C3%87%C3%83O-M%C3%93ATUA-2023.pdf.coredownload.inline.pdf>. Acesso em: 02. ago. 2024.

¹⁶³ A Plenária concluiu que o Brasil melhorou seu regime de AML/CFT/CPF desde a última avaliação realizada em 2010 e tem alcançado alguns resultados positivos. O Brasil demonstrou forte cooperação internacional, avaliação de riscos e coordenação de políticas. No entanto, o país precisa fortalecer a cooperação e cooperação entre determinadas autoridades e melhorar a responsabilização pela lavagem de dinheiro. O Brasil declarou forte supervisão sobre a maior parte do setor financeiro, mas o país deve resolver as falhas na supervisão do seu setor não financeiro, deixando atualmente setores como advogados e discussões de serviços empresariais totalmente desregulamentados para AML/CFT/CPF. O Brasil deve focar mais na recuperação de ativos relacionados ao crime e ao terrorismo. Com exceção dos bens relacionados à corrupção, seus resultados de confisco não estão totalmente alinhados com os riscos que o país enfrenta devido a crimes como tráfico de drogas, crimes ambientais e organizações criminosas. As medidas do Brasil para combater o financiamento do terrorismo melhoraram nos últimos anos, mas exigiram melhorias substanciais para serem eficazes. Tradução nossa. FINANCIAL ACTION TASK FORCE (FATF). **Outcomes FATF Plenary, 25-27 October 2023**. Paris: FATF, 2023. Disponível em: <https://www.fatf-gafi.org/content/fatf-gafi/en/publications/Fatfgeneral/outcomes-fatf-plenary-october-2023.html>. Acesso em: 27 out. 2023.

atualmente deixa segmentos como o de advogados e o de prestadores de serviços empresariais sem adequada regulação em matéria de PLD/FTP”¹⁶⁴.

Em linhas gerais, quanto à legislação de combate à lavagem de dinheiro “esteja muito próxima dos padrões internacionais, o Brasil ainda deve fazer aprimoramentos normativos, regulatórios e para efetiva supervisão, em especial de setores de Atividades e Profissões não Financeiras Designadas (APNFD)”¹⁶⁵ — contadores, economistas, advogados, entre outros.

De acordo com a visão geral de riscos descritos na avaliação mútua de 2023:

O Brasil enfrenta riscos significativos de LD, principalmente decorrentes de ameaças domésticas que são lavadas dentro do país ou no exterior. As principais técnicas para perpetrar o crime de lavagem de dinheiro podem ser bastante sofisticadas e muitas vezes incluem transações internacionais: transferências internacionais informais de fundos (dólar cabô) e cambistas ilegais (doleiros), lavagem de dinheiro com base no comércio, envolvimento de profissionais para usar empresas de fachada e homens de fachada, abuso do setor financeiro regulamentado, imóveis e, mais recentemente, ativos virtuais. A economia informal é significativa e representa uma vulnerabilidade. O Brasil tem os maiores setores bancários e de valores mobiliários da América do Sul, e a importância do Brasil como um centro econômico e financeiro internacional pode expor o país a várias ameaças internacionais. A porosidade das fronteiras agrava a vulnerabilidade aos crimes transfronteiriços¹⁶⁶.

Dessa maneira, na concepção dos Avaliadores Internacionais, ainda há pontos sensíveis a serem resolvidos, como a necessidade de reforçar a cooperação e a coordenação entre certas autoridades e a melhorar a repressão à lavagem de dinheiro. Posto isso, a Plenária finaliza ao afirmar que o Brasil deve focar mais na “recuperação de ativos ligados ao crime e ao terrorismo” e pontuou que “os resultados do seu confisco não estão inteiramente em conformidade com os riscos que o país enfrenta

¹⁶⁴ BRASIL. Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF). **Gafi avalia positivamente o sistema de prevenção à lavagem de dinheiro do Brasil**. Brasília, DF: COAF, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/coaf/pt-br/assuntos/noticias/ultimas-noticias/gafi-avalia-positivamente-o-sistema-de-prevencao-a-lavagem-de-dinheiro-do-brasil-1>. Acesso em: 27 out. 2023.

¹⁶⁵ BRASIL. Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF). **Sumário executivo - Avaliação Nacional de Riscos**. p.6. Brasília, DF: Coaf, 2022. Disponível em: https://www.gov.br/coaf/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/avaliacao-nacional-de-riscos/sumario_executivo-avaliacao-nacional-de-riscos.pdf/view. Acesso em: 03 out. 2023.

¹⁶⁶ FATF/OECD - GAFILAT (2023). **Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures – Brazil, Fourth Round Mutual Evaluation Report**, FATF, Paris. p.23. Disponível em: <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/fsrb-mer/Brasil-RELAT%C3%93RIO-DE-AVALIA%C3%87%C3%83O-M%C3%93ATUA-2023.pdf.coredownload.inline.pdf>. Acesso em: 02. ago. 2024.

devido a crimes como o tráfico de drogas e crimes ambientais, e organizações criminosas”¹⁶⁷.

Desse modo, torna-se interessante observar que, a própria forma de atuação do GAFI ao utilizar-se da “conformidade técnica” e a “avaliação de efetividade” para realizar as Avaliações Mútuas nos Estados-membros, está, em última análise, aplicando mecanismos de *compliance* com o fito de dar cumprimento às Recomendações Internacionais de prevenção à lavagem de dinheiro que, por conseguinte, “como um efeito cascata” reflete no âmbito interno de cada Estado.

Assim, o combate à lavagem de dinheiro ainda suscita crescentes discussões e, diante desse novo paradigma, “as rupturas trazidas pela quarta revolução industrial, estão redefinindo o funcionamento de instituições e organizações”¹⁶⁸ e, de tudo que foi exposto, percebe-se que o Direito é desafiado a repensar novas estratégias, sobretudo em face das diretrizes internacionais.

Portanto, é a partir dessa reflexão que, no próximo tópico será analisada a evolução da Lei de Lavagem de Capitais brasileira aos deveres de *compliance* como mecanismo de prevenção por meio das Instituições Financeiras.

2.4 A EVOLUÇÃO DA LEI DE LAVAGEM DE DINHEIRO Nº 9.613/98 E OS DEVERES DE *COMPLIANCE*

Após assumir o compromisso firmado no Tratado Internacional, o Brasil ratificou a Convenção de Viena em 1991, por meio do Decreto nº 154/91, para criminalizar a lavagem de dinheiro no ordenamento jurídico pátrio. A tipificação penal dessa prática foi oficialmente formalizada através da promulgação Lei nº 9.613, de 3 março de 1998¹⁶⁹.

De início, importa acentuar que Lei de Lavagem de Dinheiro brasileira, possui tripla natureza, visto que pode ser analisada sob três perspectivas distintas.

¹⁶⁷ FINANCIAL ACTION TASK FORCE - FATF/GAFI. **Outcomes FATF Plenary, 25-27 October 2023**. Paris, 2023. Disponível em: <https://www.fatf-gafi.org/content/fatf-gafi/en/publications/Fatfgeneral/outcomes-fatf-plenary-october-2023.html>. Acesso em: 27 out. 2023.

¹⁶⁸ SCHWAB, Klaus. **A quarta revolução industrial**. Trad. Daniel Moreira Miranda. 1ª ed. São Paulo: Edipro, 2016.

¹⁶⁹ BRASIL. **Lei nº 9.613, de 3 março 1998**. Dispõe sobre os crimes de “lavagem” ou ocultação de bens, direitos e valores; a prevenção da utilização do sistema financeiro para os ilícitos previstos nesta lei; cria o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1998. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9613.htm. Acesso em: 20. nov. 2023.

Primeiramente, do ponto de vista penal material, onde se concentram os dispositivos relacionados aos crimes e das respectivas penas. Em segundo, abrange disposições processuais, incluindo medidas cautelares, meios de prova e outros institutos correlatos à persecução penal. Por fim, a Lei reúne artigos sob o aspecto administrativo, cujo foco centra-se, essencialmente, nas regras de prevenção, cuja implementação ficou a cargo das pessoas sujeitas a mecanismos de controle pelo do Órgão administrativo criado pelo aludido diploma legal¹⁷⁰.

Dito isso, nesta parte, o presente estudo abordará apenas aspectos gerais da Lei voltado, especialmente, às obrigações administrativas para, no capítulo seguinte, examiná-la com mais profundidade, sobretudo, no que tange aos mecanismos preventivos por meio das instituições financeiras bancárias.

De acordo com o que já foi mencionado anteriormente, esse tipo penal pressupõe uma conduta ilícita prévia. Em razão disso, na primeira versão da Lei, o art. 1º apresentava um rol taxativo de crimes antecedentes em seus incisos. Conquanto, a Convenção de Viena fizesse referência a essa prática criminosa à ocultação de “bens, direitos e valores” originários do tráfico de drogas, naquela conjuntura, o legislador brasileiro, a exemplo da Alemanha, Espanha e Portugal, optou por ampliar as hipóteses de ilícitos antecedentes para abarcar não apenas aqueles crimes ligados ao narcotráfico¹⁷¹, mas também crimes como o terrorismo e delitos contra a Administração Pública e o sistema financeiro, caracterizando, de acordo com parte da doutrina, uma legislação de segunda geração¹⁷².

Não obstante, em 2012, a Lei de lavagem foi alterada pela Lei nº 12.683/2012¹⁷³, que trouxe inovações sob os mais diversos aspectos, cujo novo texto

¹⁷⁰ BADARÓ, Gustavo Henrique; BOTTINI, Pierpaolo Cruz. **Lavagem de dinheiro**: aspectos penais e processuais penais - comentários à lei 9.613/1998, com alterações da lei 12.683/2012. 4. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. p. RB - 2.4. E-book.

¹⁷¹ BRASIL. **Exposição de Motivos da Lei nº 9.613, de 1998**. Disponível em: <https://www.gov.br/coaf/pt-br/acesso-a-informacao/Institucional/a-atividade-de-supervisao/regulacao/supervisao/legislacao/exposicao-de-motivos-lei-9613-1.pdf/view> Acesso em: 18. jan. 2025.

¹⁷² Explicando melhor: no plano internacional, a legislação considerada de “primeira geração” é aquela em que alguns países vinculam a lavagem de dinheiro tão somente à prática do crime de tráfico de drogas. Da “segunda geração” fazem parte as leis internas de países que estabeleceram um rol fechado de crimes antecedentes. E na “terceira geração” incluem-se os países que possuem leis admitindo que os crimes de lavagem abrangem bens, direitos ou valores provenientes, direta ou indiretamente, de infração penal. BARROS, Marco Antônio de. **Lavagem de capitais**: crimes de lavagem, procedimento penal especial, protocolos administrativos e preventivos. 6ª ed. Curitiba: Juruá, 2022. p.35.

¹⁷³ BRASIL. **Lei nº 12.683, de 9 de julho de 2012**. Altera a Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, para tornar mais eficiente a persecução penal dos crimes de lavagem de dinheiro. Brasília, DF: Presidência da República, 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9613.htm. Acesso em: 20. nov. 2023.

legal promoveu mudanças substanciais à Lei 9.613/1998. Além de revogar o rol de crimes antecedentes, esse diploma ampliou a definição do tipo penal descrito no art. 1º, ao considerar qualquer infração penal como delito antecedente à lavagem de dinheiro. Em outros termos, a expressão “crime” é substituída pelo termo “infração penal”¹⁷⁴, passando a ser considerada, dessa forma, uma legislação de terceira geração.

Assim, após essa alteração legislativa, a nova redação definiu a lavagem de dinheiro como o ato de “ocultar ou dissimular a natureza, origem, localização, disposição, movimentação ou propriedade de bens, direitos ou valores provenientes, direta ou indiretamente, de infração penal”.

Conforme discorrido, a partir do capítulo V, a Lei instituiu medidas de caráter preventivo, estruturadas em dois pilares: a) fixação de procedimentos que dificultem o encobrimento da origem dos recursos e facilitem o trabalho de investigação e; b) criação de um órgão especializado para investigar a prática de operações de lavagem.

O objetivo dessa estratégia consiste na finalidade de “inibir e dificultar a utilização de setores da atividade econômica como via para a prática de operações de lavagem de dinheiro”¹⁷⁵. Nas palavras de Barros, “foi implantado um engenhoso sistema de cunho preventivo-repressivo para se combater, *imediatamente*, a conduta criminosa de tal espécie, e, *mediatamente*, perseguir e estancar as vantagens decorrentes de lucros e de patrimônios obtidos ilicitamente”¹⁷⁶.

Para concretizar o 2º pilar, a legislação brasileira, em consonância com a Recomendação 29 do GAFI¹⁷⁷, quando da promulgação da Lei Antilavagem, criou a

¹⁷⁴ “O Direito Penal brasileiro, a exemplo do alemão, italiano e português, adota o sistema de bipartição. Assim, infração penal é gênero, que se subdivide em crime ou delito e contravenção. Dessa maneira, ao referir-se à infração, o legislador optou por incluir também os bens oriundos das condutas descritas no Decreto-lei nº 3.688/1941 como passíveis de lavagem. CALLEGARI, André Luís; WEBER, Ariel Barazzetti. **Lavagem de dinheiro**. São Paulo: Atlas S.A, 2014. p.83.

¹⁷⁵ BRASIL. **Exposição de Motivos da Lei nº 9.613, de 1998**. Disponível em: <https://www.gov.br/coaf/pt-br/acesso-a-informacao/Institucional/a-atividade-de-supervisao/regulacao/supervisao/legislacao/exposicao-de-motivos-lei-9613-1.pdf/view> Acesso em: 18. jan. 2025.

¹⁷⁶ BARROS, Marco Antônio de. **Lavagem de capitais**: crimes de lavagem, procedimento penal especial, protocolos administrativos e preventivos. 6ª ed. Curitiba: Juruá, 2022. p.29.

¹⁷⁷ 29. Unidades de inteligência financeira: Os países deveriam estabelecer uma unidade de inteligência financeira (UIF) que sirva como um centro nacional de recebimento e análise de: (a) comunicações de operações suspeitas; e (b) outras informações relevantes sobre lavagem de dinheiro, crimes antecedentes e financiamento do terrorismo, e de disseminação dos resultados de tal análise. A UIF deveria ser capaz de obter informações adicionais das entidades comunicantes e ter acesso rápido a informações financeiras, administrativas e de investigação que necessite para desempenhar suas funções adequadamente.

Unidade de Inteligência Financeira brasileira (UIF)¹⁷⁸, denominado como Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF)¹⁷⁹.

Dotado de autonomia técnica e operacional, o COAF é autoridade central do sistema de prevenção e combate à lavagem de dinheiro no Brasil, com a incumbência de “produzir e gerir informações de inteligência financeira para a prevenção e o combate à lavagem de dinheiro”¹⁸⁰. Ademais, o Órgão exerce a função precípua de disciplinar, aplicar penas administrativas, bem como “receber, examinar e identificar as ocorrências suspeitas de atividades ilícitas” informadas pelas pessoas físicas e jurídicas sob sua supervisão (art. 14).

Em cumprimento a essa determinação legal, após analisar as informações recebidas dos setores obrigados, se forem identificados fundados indícios de lavagem de dinheiro, cabe ao COAF, formular Relatórios de Inteligência Financeira (RIFs) e encaminhá-los às autoridades competentes para a devida instauração dos procedimentos cabíveis, uma vez que o Órgão não possui tal atribuição (art.15). Nesse viés, convém também registrar que cumpre ao COAF coordenar e propor mecanismos de “cooperação e de troca de informações que viabilizem ações rápidas e eficientes no combate à ocultação ou dissimulação de bens, direitos e valores”¹⁸¹.

Conforme já foi sublinhado nas linhas anteriores, o principal propósito da dinâmica da lavagem consiste em apagar os vestígios da sua fonte criminosa, que possibilitem as autoridades de rastreá-la, permitindo que os valores possam ser usufruídos pelos autores da conduta delituosa¹⁸². Todavia, para atingir esse objetivo, os

¹⁷⁸ Uma unidade de inteligência financeira (UIF) é um órgão central nacional responsável por receber, analisar e disseminar às autoridades competentes informações sobre operações financeiras não usuais que podem representar indícios de ilícitos. BRASIL. Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF). **O que faz o Coaf?** Brasília, DF: COAF, 2024. p.3. Disponível em: <https://www.gov.br/coaf/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/publicacoes-do-coaf-1/Oquefazocoaf.pdf> Acesso em: 05. nov. 2024.

¹⁷⁹ A Lei nº 13.974, de 7 de janeiro de 2023, reestruturou o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf), criado pela Lei nº 9.613/1998, vinculando-o administrativamente ao Banco Central do Brasil. COAF (2024) *Ibid.*, p.4.

¹⁸⁰ A produção de inteligência financeira no âmbito do Coaf em 2023 resultou em 16.411 Relatórios de Inteligência Financeira (RIFs), elaborados com base em comunicações recebidas de pessoas obrigadas e autoridades competentes. Atualmente, a base de dados do Coaf reúne mais de 50 milhões de comunicações de operações e, desse total, aproximadamente 7,6 milhões foram recebidas de pessoas obrigadas somente em 2023. Nesse mesmo período foram realizados 22.905 intercâmbios de informações com autoridades nacionais e 308 com Unidades de Inteligência Financeiras (UIFs) de outros países. BRASIL. Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF). **Relatório integrado de gestão 2023.** Brasília, DF: COAF, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/coaf/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/publicacoes-do-coaf-1/rig-coaf-2023.pdf> Acesso em: 05. nov. 2024.

¹⁸¹ *Ibid.*, p.13.

¹⁸² BARROS, Marco Antônio de. **Lavagem de capitais:** crimes de lavagem, procedimento penal especial, protocolos administrativos e preventivos. 6^a ed. Curitiba: Juruá, 2022. p.249.

criminosos precisam executar diversas operações financeiras e comerciais para conferir legitimidade a esses recursos.

Em decorrência disso, para atender ao primeiro pilar da política de combate a esse ilícito penal, a Lei brasileira estabeleceu, do art. 9º em diante, uma série de regras e procedimentos de cooperação e prevenção direcionados a profissionais e instituições (os chamados *gatekeepers* ou “torres de vigia”, que pavimentam caminhos ou estruturas pelas quais corre o capital oriundo da infração penal) que operam nos setores econômicos mais suscetíveis ao crime, os quais passaram a ser submetidos a mecanismos de controle¹⁸³.

Pertinente, pontuar que, o rol de setores obrigados pela Lei foi sendo ampliado à medida que houve o avanço dessa prática criminosa, sobretudo pela crescente utilização de novas tecnologias. Destaca-se, nesse ínterim, a inclusão, em 2021, dos agentes operadores que exploram apostas de quota fixa e demais sociedades que, mediante sorteio, realizam pagamento de prêmios e distribuição de dinheiro, incluindo, também, em 2022, as Prestadoras de Serviços de Ativos Virtuais conhecidas como VASPs (*Virtual Asset Service Providers*, em inglês)¹⁸⁴, as quais são responsáveis pela intermediação dessa espécie de ativo¹⁸⁵ em moeda nacional ou estrangeira.

Conforme já citado, o processo de lavagem é caracterizado pelo trajeto que o capital ilícito percorre até ser inserido na economia formal. Não obstante, em alguma etapa da lavagem, o caminho do dinheiro, invariavelmente, passará pelo sistema financeiro, sobretudo, por meio de transferências eletrônicas. Em razão disso, a Exposição de Motivos da Lei Antilavagem destacou o papel crucial do Sistema Financeiro Nacional (SFN)¹⁸⁶ no combate a esse crime¹⁸⁷.

¹⁸³ BADARÓ, Gustavo Henrique; BOTTINI, Pierpaolo Cruz. **Lavagem de dinheiro:** aspectos penais e processuais penais - comentários à lei 9.613/1998, com alterações da lei 12.683/2012. 4. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. p. RB - 2.2. *E-book*.

¹⁸⁴ BRASIL. **Lei nº 14.475, de 21 de dezembro de 2022.** Dispõe sobre diretrizes a serem observadas na prestação de serviços de ativos virtuais e na regulamentação das prestadoras de serviços de ativos virtuais; altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), para prever o crime de fraude com a utilização de ativos virtuais, valores mobiliários ou ativos financeiros; e altera a Lei nº 7.492, de 16 de junho de 1986, que define crimes contra o sistema financeiro nacional, e a Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, que dispõe sobre lavagem de dinheiro, para incluir as prestadoras de serviços de ativos virtuais no rol de suas disposições. DF: Presidência da República, 2022. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2022/Lei/L14478.htm#art12. Acesso em: 20. nov. 2024.

¹⁸⁵ Art. 3º Para os efeitos desta Lei, considera-se ativo virtual a representação digital de valor que pode ser negociada ou transferida por meios eletrônicos e utilizada para realização de pagamentos ou com propósito de investimento. *Ibid.*

¹⁸⁶ O Sistema Financeiro Nacional (SFN) é formado por um conjunto de entidades e instituições que promovem a intermediação financeira, isto é, o encontro entre credores e tomadores de recursos. É por meio do sistema financeiro que as pessoas, as empresas e o governo circulam a maior parte dos seus

Nesse sentido Bottini explica que:

A sofisticação e a complexidade de alguns processos de lavagem de dinheiro tornam difícil o rastreamento de bens ilícitos pela administração pública, seja pela falta de estrutura para monitoramento das movimentações financeiras, pela ausência de capacitação e conhecimento de parte das autoridades envolvidas, ou pela existência de regras de sigilo que em geral protegem os usuários dos serviços oferecidos nos setores nos quais os movimentos são realizados – como é o caso do bancário¹⁸⁸.

Segundo essa lógica, Peter Lilley referiu que “a chave que abre a primeira porta do mundo da lavagem de dinheiro é abrir uma conta bancária”¹⁸⁹. A alegação de Lilley fundamenta-se no fato de que, o sistema bancário configura-se como um dos principais meios de atuação das organizações criminosas para disfarçar a origem de ativos ilícitos¹⁹⁰.

Conforme foi exposto na abertura do trabalho, face à transnacionalização desse delito, o desenvolvimento de novas tecnologias facilitou o fluxo instantâneo de capitais no sistema bancário mundial. Assim, consoante ao pensamento de Lilley, para quebrar a cadeira de evidências, os bancos passaram a ser um dos focos mais visados pelos criminosos, porque constituem um ambiente ideal para realizar a dinâmica da lavagem e integrar os ativos procedentes de atividades delituosas na economia com aparência legal¹⁹¹.

ativos, pagam suas dívidas e realizam seus investimentos. O SFN é organizado por agentes normativos, supervisores e operadores. Os órgãos normativos determinam regras gerais para o bom funcionamento do sistema. As entidades supervisoras trabalham para que os integrantes do sistema financeiro sigam as regras definidas pelos órgãos normativos. Os operadores são as instituições que ofertam serviços financeiros, no papel de intermediários. BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Sistema Financeiro Nacional (SFN)**. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/sfn>. Acesso em: 05. nov. 2024.

¹⁸⁷ BRASIL. **Exposição de Motivos da Lei nº 9.613, de 1998**. Disponível em: <https://www.gov.br/coaf/pt-br/acesso-a-informacao/Institucional/a-atividade-de-supervisao/regulacao/supervisao/legislacao/exposicao-de-motivos-lei-9613-1.pdf/view> Acesso em: 18. jan. 2025.

¹⁸⁸ BADARÓ, Gustavo Henrique; BOTTINI, Pierpaolo Cruz. **Lavagem de dinheiro**: aspectos penais e processuais penais - comentários à lei 9.613/1998, com alterações da lei 12.683/2012. 5. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023. p. RB - 2.2. *E-book*.

¹⁸⁹ LILLEY, Peter. **Lavagem de dinheiro**: negócios ilícitos transformados em atividades legais. Tradução de Eduardo Lasserre. São Paulo: Futura, 2001. p.23.

¹⁹⁰ CALLEGARI, André Luís; WEBER, Ariel Barazzetti. **Lavagem de dinheiro**. São Paulo: Atlas S.A, 2014. p.14.

¹⁹¹ Os setores bancário, cambial e de DPMS são classificados em posições mais altas com base nos riscos de LD/FT identificados e em seu impacto potencial sobre as economias locais e regionais. Como a maior economia regional com fronteiras porosas e uma topografia muito rica, os principais desafios de PLD/CFT do Brasil estão relacionados à gestão de ameaças decorrentes do uso indevido de seus serviços financeiros, transferências de fundos entre fronteiras, bem como à gestão da exploração da floresta amazônica e de seus recursos naturais. FINANCIAL ACTION TASK FORCE - FATF/GAFI. OECD - GAFILAT (2023). **Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures** – Brazil, Fourth Round Mutual Evaluation. Paris: FATF, 2023. p.30. Disponível em: <https://www.fatf-gafi.org>

Em apertada síntese, identificaram-se os setores da sociedade mais sensíveis à lavagem de capitais (art.9º), o qual, evidentemente o setor bancário é um dos principais. E, dentro desse contexto, as Instituições ficaram obrigadas a, basicamente, duas atuações expressas nos capítulos VI e VII da legislação: a) identificar o cliente por meio manutenção de cadastros atualizados e registros de transações (art.10)¹⁹² e; b) comunicar à autoridade competente (COAF) acerca das operações financeiras e quaisquer atos suspeitos de lavagem (art.11)¹⁹³.

Não obstante, a partir mudança legislativa de 2012, a nova redação do art.10, inc. III, atribuiu aos setores obrigados o encargo de adotar políticas, procedimentos e controles internos, compatíveis com seu porte e volume de operações, com vista a dar cumprimento ao que dispõem os artigos 10 e 11 (identificação, registro e comunicação) do mesmo diploma legal.

Em termos práticos, a partir da leitura da aludida Lei, tornou-se obrigatório o desenvolvimento e a implementação de mecanismos para “organizar e sistematizar o cumprimento das normas de prevenção à lavagem de dinheiro”¹⁹⁴. Nessa perspectiva, Bottini explica que:

Se antes bastava o não envolvimento direto e consciente com atos criminosos, agora é exigido daqueles que atuam em determinados ramos um esforço de prevenção ao crime, com a sistematização de informações e dados sobre clientes, funcionários e parceiros, de forma a colaborar da maneira mais eficaz com as autoridades. Com isso, pessoas jurídicas passaram a investir no desenvolvimento de políticas de *compliance*, de programas de integridade, que garantam o cumprimento das normas de prevenção à lavagem de dinheiro e evitem responsabilidades administrativas, criminais e os danos à imagem decorrentes de qualquer envolvimento com práticas ilícitas¹⁹⁵.

Importante destacar, ainda, que, as consequências jurídicas decorrentes da inobservância desses deveres resultam em sanções administrativas como advertência,

gafi.org/content/dam/fatf-gafi/fsrb-mer/Brasil-RELAT%C3%93RIO-DE-AVALIA%C3%87%C3%83O-M%C3%93ATUA-2023.pdf.coredownload.inline.pdf. Acesso em: 02. ago. 2024.

¹⁹² Importa destacar que em 2022, o inciso II do art. 10, foi alterado pela Lei nº 14.478/2022, para incluir nos registros também transações envolvendo ativos virtuais.

¹⁹³ Nesse viés, cabe esclarecer, por oportuno que, se a instituição estiver submetida à fiscalização de algum órgão, como é o caso do Bancos, a comunicação deverá ser dirigida diretamente ao órgão competente, que nesse caso é o Bacen.

¹⁹⁴ BADARÓ, Gustavo Henrique; BOTTINI, Pierpaolo Cruz. **Lavagem de dinheiro**: aspectos penais e processuais penais - comentários à lei 9.613/1998, com alterações da lei 12.683/2012. 5. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023. p. RB - 3.1. *E-book*.

¹⁹⁵ *Ibid.*, p. RB-3.1.

multas pecuniárias¹⁹⁶, até a possibilidade de cassação ou suspensão da autorização para o exercício das atividades e, em caso de infrações de natureza grave, poderá ocorrer inabilitação temporária, por um período de até 10 anos, para ocupar de cargo de administração das pessoas jurídicas sujeitas a mecanismos de controle (art.12)¹⁹⁷.

Dessa forma, conforme ficou evidenciado, a Lei Antilavagem passou a disciplinar a obrigatoriedade do desenvolvimento e implementação do *compliance* nas instituições financeiras e setores econômicos supervisionados pelo COAF e demais órgãos fiscalizadores. Com a implementação desse marco regulatório, o setor bancário assumiu a responsabilidade de cooperação e deveres de colaboração com o Estado para desenvolver estratégias, mecanismos e ferramentas para o enfrentamento da lavagem de dinheiro.

Assim, os bancos passaram a ser um dos principais agentes executores das medidas preventivas, previstas nesse diploma legal, as quais serão exploradas com maior profundidade no próximo capítulo.

3. COMPLIANCE NAS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS BANCÁRIAS COMO INSTRUMENTO DE PREVENÇÃO À LAVAGEM DE DINHEIRO

De acordo com o que já foi abordado no 1º capítulo, a partir de diretrizes dos Organismos internacionais, o Brasil, com base nas Recomendações do GAFI, promulgou a Lei de Lavagem de Dinheiro, cujas Instituições Financeiras, em especial, o setor bancário, passaram a ser um dos principais pilares do sistema de prevenção.

¹⁹⁶ Ar. 12, inciso II - multa pecuniária variável não superior: a) ao dobro do valor da operação; b) ao dobro do lucro real obtido ou que presumivelmente seria obtido pela realização da operação; ou c) ao valor de R\$ 20.000.000,00 (vinte milhões de reais).

¹⁹⁷ A Resolução BCB nº 131/2021 define os parâmetros (art.41/42) para a aplicação das penalidades administrativas previstas no art.12 da Lei nº 9.613/98. Além disso, A Lei nº 13974/2020 prevê no Art. 6º que: O processo administrativo sancionador no âmbito do Coaf será disciplinado pela Diretoria Colegiada do Banco Central do Brasil, à qual incumbe dispor, entre outros aspectos, sobre o rito, os prazos e os critérios para gradação das penalidades previstas na Lei nº 9.613, de 3 de março 1998 , assegurados o contraditório e a ampla defesa. § 1º Caberá recurso das decisões do Plenário relacionadas ao processo administrativo de que trata o caput deste artigo ao Conselho de Recursos do Sistema Financeiro Nacional. § 2º O disposto na Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999 , aplica-se subsidiariamente aos processos administrativos sancionadores instituídos no âmbito do Coaf. BRASIL. **Lei nº 13.974, de 7 de janeiro de 2020.** Dispõe sobre o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf), de que trata o art. 14 da Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2020/lei/l13974.htm Acesso em: 05. nov. 2024.

A partir desse diploma legal os bancos assumiram a responsabilidade de cooperação e deveres de colaboração com o Estado para desenvolver estratégias, mecanismos e ferramentas para o enfrentamento desse ilícito penal. É dentro desse contexto, portanto, que o *Compliance* surge como uma alternativa de instrumento de prevenção na lavagem de dinheiro.

Desse modo, nessa parte do estudo, retoma-se a problemática inicialmente proposta pela presente pesquisa, porquanto o que se quer colocar em relevo neste capítulo é evidenciar em que medida o fenômeno do *compliance*, no âmbito do sistema bancário, pode colaborar preventivamente com o Direito Penal no combate à proliferação do crime de lavagem de capitais.

Dessa forma, nesta fase da investigação, torna-se necessário explorar detalhadamente o estudo com o objetivo de compreender o elo existente entre o instituto do *compliance*, o sistema de prevenção antilavagem e as instituições bancárias. Em outras palavras, este capítulo visa aprofundar a dialética dessa temática a fim de demonstrar a relação direta dos mecanismos de *compliance* como medida de política criminal, voltados à prevenção da lavagem de dinheiro, por meio do sistema bancário.

3.1 CARACTERÍSTICAS GERAIS E HISTÓRICAS DO *COMPLIANCE*: UM OLHAR A PARTIR DA PERSPECTIVA BANCÁRIA

Ao arriscar um mergulho na origem do *compliance*, deve-se ter em mente que, suas concepções históricas não seguem uma evolução progressiva e linear, sobretudo, quando analisadas no âmbito do Direito Penal, sob a perspectiva bancária. Em razão disso, nesta parte do trabalho, lança-se mão de esforços para construir uma base teórica do fenômeno do *compliance* e sua aplicação, exclusivamente, no âmbito das instituições financeiras e, por conseguinte, delimitar o estudo, na esfera criminal, a partir do contexto da prevenção à lavagem de dinheiro no setor bancário.

Assim, inicialmente, será realizada uma contextualização do *compliance* na busca por identificar parâmetros essenciais enquanto um conceito do ponto de vista organizacional, no âmbito empresarial. Por conseguinte, buscar-se-á refiná-lo a partir de um contexto histórico do surgimento desse Instituto sob ótica bancária e compreender os aspectos centrais da evolução desse fenômeno no cenário da lavagem de dinheiro, na tentativa de delimitá-lo na dogmática jurídico-penal como *criminal compliance*.

3.1.1 Conceito e características gerais do *Compliance*

O *compliance*, insere-se em um conjunto de instrumentos de gestão empresarial¹⁹⁸, desenvolvido nas últimas décadas “como uma resposta inovadora, uma estratégia de controlo do comportamento empresarial desviado para garantir a aplicação das múltiplas disposições que regulam a sua atividade”¹⁹⁹.

Contudo, convém destacar que, no âmbito doutrinário, há uma certa dificuldade em definir um acordo semântico do que seja o *compliance*. Seu conceito abrangente, deve-se, em parte, ao seu caráter interdisciplinar e à variada gama de áreas, cada qual com seu enfoque, em diversos segmentos como no setor da saúde, bancário, jurídico, meio ambiente, esporte, para citar apenas alguns²⁰⁰.

Não obstante, devido a utilização excessiva e a generalização da concepção desse fenômeno, corre-se o risco de torná-lo obsoleto. Dessa forma, compreender o que seja *compliance* implica, entender a complexidade que essa ferramenta carrega²⁰¹.

Em um primeiro esboço para invocar uma definição conceitual, sob a perspectiva etimológica, o *compliance* sobrevém do verbo inglês “to comply”²⁰². O termo originou-se no país norte-americano, cujo significado consiste em cumprir, obedecer, executar, satisfazer ou realizar. Dito de outro modo, significa o “dever de cumprir”, “estar em conformidade”, “agir de acordo”²⁰³.

¹⁹⁸ Os termos *Compliance Programs*, *Risk Management* (gestão de risco), *Value Management* (gestão de valor) e *Corporate Governance* (governança corporativa), assim como *Business ethics*, *Integrity Codes* (códigos de integridade), *Codes of Conduct* (códigos de conduta) e *Corporate Social Responsibility* (Responsabilidade Social Corporativa) descrevem novos conceitos de gestão negócios. Todos eles definem, com ênfase diferente, certos objetivos e procedimentos de gestão. Contudo, não podem ser precisamente diferenciados, nem podem ser claramente definidos. Se analisarmos o conteúdo destes conceitos, observamos que eles apontam para em primeiro lugar, à orientação da gestão empresarial para determinados objetivos e valores. Isto é destacado sobretudo pelo conceito de *Business Ethics* - ética Empresarial, que descreve a realização de valores que muitas vezes vão além os requisitos legalmente estabelecidos. SIEBER, Ulrich. Programas de *compliance* em el derecho penal de la empresa: Una nueva Concepción para controlar la criminalidade económica. In: *El derecho penal económico en la era Compliance*. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2013. p.64.

¹⁹⁹ RODRIGUES, Anabela Miranda. **Direito penal económico**: uma política criminal na era *compliance*. Almedina: Coimbra, 2020. Local. 1722. *E-book*.

²⁰⁰ VERÍSSMO, Carla. **Compliance**: incentivo à adoção de medidas anticorrupção. São Paulo: Saraiva, 2017. p.92.

²⁰¹ MARTÍN, Adán Nieto. Problemas fundamentales del cumplimiento normativo em el derecho penal. In: *Compliance y teoría del Derecho penal*. KUHLEN, Lothar (Dir.); MONTIEL, Juan Pablo (Dir.); GIMENO, Íñigo Ortiz de Urbina (Dir.). pp.21-50. Madrid: Marcial Pons, 2013. p.23.

²⁰² VERÍSSMO. *Op. Cit.* p.90.

²⁰³ BARROS, Marco Antônio de. **Lavagem de capitais**: crimes de lavagem, procedimento penal especial, protocolos administrativos e preventivos. 6^a ed. Curitiba: Juruá, 2022. p.261.

Na dogmática espanhola, a terminologia tem sido traduzida como “cumplimiento” ou “cumplimiento normativo”²⁰⁴. Em Portugal, a expressão faz referência à conformidade ou “programas de cumprimento”²⁰⁵. Já na predominância da literatura brasileira, o vocábulo acabou sendo importado dos Estados Unidos tal qual como se apresenta²⁰⁶.

Contudo, embora não haja uma tradução específica, a legislação que regulamenta a Lei Anticorrupção, confere à definição o conceito de “integridade”²⁰⁷ ou “programas de integridade”²⁰⁸. De outro modo, a Resolução do Bacen nº 4.595/2017 atribuiu de forma expressa ao *compliance* o sinônimo de “conformidade”²⁰⁹.

Nesse viés, a partir dessas informações, é preciso sublinhar que, se o *compliance* implica “estar em conformidade” ou “agir de acordo”, requer, então, a existência de um objeto com qual se relacione. Colocando a questão de outra forma, trata-se de um conceito relacional²¹⁰, pois essa locução prepositiva exige um complemento que se revela a partir da análise do seu objeto, já que estar “em conformidade” ou “agir de acordo” implica estar em conformidade ou agir de acordo com “algo” (objeto)²¹¹.

Diante dessa premissa, Saavedra explica que o *compliance* estabelece uma relação entre um “estado de conformidade” e uma determinada “orientação de

²⁰⁴ CORDERO, Isidoro Blanco. Eficacia del sistema de prevención del blanqueo de capitales estudio del cumplimiento normativo (*compliance*) desde una perspectiva criminológica. **Eguzkilore. Cuaderno del Instituto Basco de Criminología.** n. 23, p. 117-138. San Sebastián, 2009. p.120.

²⁰⁵ RODRIGUES, Anabela Miranda. **Direito penal económico: Uma política criminal na era compliance.** Almedina: Coimbra, 2020. E-book.

²⁰⁶ SAAVREDA, Giovani. **Compliance.** São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022.

²⁰⁷ Contudo, é de se consignar que, na visão de Laufer há uma diferença entre *Compliance* e integridade. *Compliance* busca conformidade com leis e regulamentos e a integridade é guiada por valores e compromissos éticos, padrões éticos e de conduta. LAUFER, Willian S. Corporate liability, risk shifting and the paradox of *compliance*. **Vanderbilt Law Review**, v.52, pp.1344-1420, 1999. p.1395.

²⁰⁸ Art. 56. [...] programa de integridade consiste, no âmbito de uma pessoa jurídica, no conjunto de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e na aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta, políticas e diretrizes [...] BRASIL. **Decreto nº 11.129, de 11 de julho de 2022.** Regulamenta a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/Decreto/D11129.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2022/Decreto/D11129.htm). Acesso em: 05 abr. 2024.

²⁰⁹ BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Resolução nº 4.595, de 28 de agosto de 2017.** Dispõe sobre a política de conformidade (*compliance*) das instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil. Disponível em:

https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/50427/Res_4595_v1_O.pdf. Acesso em: 03 mai. 2024.

²¹⁰ ROTSCHE, Thomas. Grundlagen. In: **Criminal Compliance Handbuch**. Rotsch, Thomas (Org.). Baden-Baden: Nomos, 2015. p. 37.

²¹¹ SAAVEDRA, Giovani. **Compliance.** São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. E-book, RB-3.1.

comportamento”²¹². Vinculado a essa ideia, Lascuraín aduz que o *compliance* é uma ferramenta necessária para exercer o “devido controle”, não obstante ao especificar a elipse do termo e os desdobramentos do que isso acarreta, o autor indaga o que, exatamente, o *compliance* visa “cumprir” ou “controlar”²¹³.

À primeira vista, a despeito de um conceito um tanto vago e abstrato²¹⁴, parece acertado dizer que, o *Compliance* “exprime, de certo modo, o seu fundamento jurídico: as empresas e os seus órgãos devem atuar, no exercício de suas atividades empresariais, em harmonia com o Direito vigente”²¹⁵ — isto é, agir em conformidade com as normas.

Não obstante, segundo Thomas Rotsch, adotar essa visão simplista desse fenômeno seria um erro. O Autor explica que essa tentativa de definição do que seja *compliance*: “agir em conformidade com o Direito vigente” — *to be in compliance with the law*, não a contempla em sua plenitude, porquanto para o Autor, o *compliance* consiste — na realidade — em obediência ou conformidade às regras — sejam elas jurídicas ou não²¹⁶. Portanto, na visão de Rotsch, o “*compliance* não constitui (apenas) conformidade com o Direito, mas (mais além) conformidade com as regras, ou seja, consonância com diretrizes de conduta — ainda que não diretamente vinculantes”²¹⁷.

Similar a esse pensamento, para Nieto Martín, o conceito de *compliance* de “atuar conforme a lei” pode parecer incontestável e, de fato, óbvio. Entretanto, o autor esclarece que a simplicidade desse vocábulo “se transforma em algo extraordinariamente rico e complexo quando se considera como o *compliance* opera para além do ordenamento jurídico e como os programas de *compliance* são moldados dentro das empresas”²¹⁸.

Nessa lógica, Saavedra reforça a ideia de que esse instrumento não se restringe unicamente ao seu aspecto jurídico:

²¹² *Ibid.*, RB-3.1.

²¹³ LASCURAÍN, Juan Antonio. *Compliance, debido control y unos refrescos* In: **El derecho penal económico en la era compliance**. ZAPATERO, Luis Arroyo; NIETO MARTÍN, Adán. (Org.) pp.111-135. Valencia: Tirant lo Blanch, 2013. p.113.

²¹⁴ MARTÍN, Adán Nieto. Problemas fundamentales del cumplimiento normativo em el derecho penal. In: **Compliance y teoría del Derecho penal**. KUHLEN, Lothar (Dir.); MONTIEL, Juan Pablo (Dir.); GIMENO, Íñigo Ortiz de Urbina (Dir.). pp.21-50. Madrid: Marcial Pons, 2013. p.22.

²¹⁵ ROTSCH, Thomas. *Compliance*. SAAVREDA, Giovani (Org) São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. p. RB-6.1. *E-book*.

²¹⁶ SAAVREDA, Giovani; ROTSCH, Thomas. *Compliance*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. p. RB-6.1. *E-book*.

²¹⁷ *Ibid.*, p. RB-6.1.

²¹⁸ MARTÍN, Adán Nieto. Problemas fundamentales del cumplimiento normativo em el derecho penal. In: **Compliance y teoría del Derecho penal**. KUHLEN, Lothar (Dir.); MONTIEL, Juan Pablo (Dir.); GIMENO, Íñigo Ortiz de Urbina (Dir.). pp.21-50. Madrid: Marcial Pons, 2013. p.22-23.

Pelo contrário, há um sem-número de elementos de um sistema de gestão de *compliance* que não está de maneira alguma previsto pela legislação pátria, por mais detalhada e ampla que ela seja. Sob a rubrica de ‘melhores práticas internacionais de *compliance*’, designa-se, tanto na prática quanto no debate acadêmico, um arcabouço de rotinas organizacionais institucionalizadas que devem ser implantadas por toda organização que pretende ter um sistema de gestão de *compliance* “eficiente”²¹⁹

Desse modo, com base nessas constatações, em que pese o *compliance* esteja relacionado ao cumprimento de normas, não se resume, portanto, unicamente a um cumprimento legal, que se limita apenas à satisfação do que é prescrito pelo Direito. O *compliance* vai além. Esse fenômeno refere-se a uma área de estudo e de trabalho multidisciplinar que bebe da fonte de diversos ramos do conhecimento e as normas internas da empresa que integram os programas de *compliance* “assemelham-se a um grande rio no qual desembocam numerosos afluentes de origens muito diversas”²²⁰.

Nessa lógica, embora os afluentes possam variar dependendo do segmento empresarial, Nieto Martín destaca três fontes primordiais. A primeira refere-se às leis que impõem às empresas a responsabilidade de implementar controles internos a fim de prevenir violações regulatórias. A segunda fonte relaciona o *compliance* à boa governança corporativa, considerada como um princípio constitucional da empresa para combater o abuso de poder e promover transparência e responsabilidade na gestão.

E, por fim, os códigos éticos são mencionados como outra importante fonte dessa ferramenta, pois, passam a ter um caráter obrigatório para os colaboradores os quais resultam em sanções disciplinares quando violados. Além disso, têm o objetivo de promover uma cultura da ética empresarial, ao passo que contribuem para a integridade e conformidade nas organizações²²¹.

Nessa mesma linha, Saad-Diniz descreve a evolução do conceito de *compliance* em três momentos distintos: positivo; negativo e; integração das teses de GRC (governança, risco e *compliance*)²²². O primeiro momento, é definido como um momento “negativo”, uma vez que esse instrumento surge, basicamente, de forma defensiva, como uma reação às infrações econômicas. De acordo com o autor, o “*compliance* se interpretava nos limites das estratégias de defesa *ex ante* e *ex post* em

²¹⁹ SAAVREDA, Giovani. *Compliance*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. p. RB-1.1. E-book.

²²⁰ MARTÍN, Adán Nieto. Problemas fundamentales del cumplimiento normativo en el derecho penal. In: *Compliance y teoría del Derecho penal*. KUHLEN, Lothar (Dir.); MONTIEL, Juan Pablo (Dir.); GIMENO, Íñigo Ortiz de Urbina (Dir.). pp.21-50. Madrid: Marcial Pons, 2013. p.23.

²²¹ *Ibid.*, p.23-24.

²²² SAAD-DINIZ, Eduardo. *Ética negocial e compliance: entre a educação executiva e a interpretação judicial*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. pag.131.

relação ao comportamento desviante, em juízo carregado de moralismo sobre a intolerância frente ao que está errado”²²³.

Posteriormente, surge um segundo momento do *compliance* considerado como “positivo”, do qual introduz-se a essa concepção a preocupação com a “valoração da integridade” ligada à conduta pró-social e à cultura empresarial, conferindo a esse instrumento, para além de uma postura defensiva, iniciativas práticas na colaboração com os reguladores. Mais recentemente, o terceiro momento, intitulado pelo autor como “integração das teses GRC” (governança, risco e *compliance*), o *compliance* passou a integrar-se em um modelo internacional de “gestão empresarial”, por meio de estratégias de aperfeiçoamento dos negócios, em função do comportamento ético empresarial”²²⁴.

Nesse mesmo viés, é digno de nota, na literatura espanhola, a pesquisa conduzida por Sanches-Macias e Rodriguez-López, os quais argumentam que não há uma concepção única que seja universalmente aplicável ao *compliance*. Não obstante, os autores propõem três modelos alternativos dessa ferramenta, cujas organizações podem adaptar às suas necessidades de acordo com diversas variáveis, como complexidade, tamanho e contexto normativo, social e econômico²²⁵.

Sob essa ótica, o primeiro modelo apresentado refere-se ao “*Compliance* de primeira geração”, denominado pelos autores de “*Compliance* como Cumprimento Normativo”, que diz respeito ao surgimento do *compliance* em resposta às obrigações legais que alguns setores empresariais estão sujeitos. Dito de outra forma, aplica-se a casos em que certas organizações, devido às restrições de suas atividades, têm o ônus de cumprir normas e regulamentações preestabelecidas²²⁶.

Trata-se, portanto, de uma abordagem baseada no enfoque jurídico, preponderantemente reativa, visto que a obrigatoriedade de cumprimento se restringe basicamente às exigências impostas pelo Estado ou órgãos reguladores, devido às consequências do não cumprimento. Em razão disso, os profissionais que atuam nesse setor, em sua maioria, são ligados à área do direito²²⁷.

²²³ *Ibid.* p.131.

²²⁴ SAAD-DINIZ, Eduardo. **Ética negocial e compliance**: entre a educação executiva e a interpretação judicial. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. p.133.

²²⁵ SÁNCHEZ-MACÍAS, José-Ignacio; RODRÍGUEZ-LÓPEZ, Fernando. Estudio Preliminar. In: **Tratado angloiberoamericano sobre compliance penal**. ALONSO, Ontiveros Miguel; RODRÍGIES-LÓEZ, Fernando. (coords.) Valencia: Tirant lo blanch, 2021. p.39.

²²⁶ *Ibid.* p.37.

²²⁷ *Ibid.* p.37-38.

A segunda modalidade que, de acordo com os autores, predomina na atualidade, distingue-se da anterior em razão de sua natureza mais sistemática, por isso o nome: *Compliance* sistemático. Esse modelo confere ao instituto um caráter multidisciplinar na realização de valores que vão além das exigências legais, não só no campo do direito, mas também beneficia-se de diversas áreas do saber, provenientes de disciplinas como sociologia jurídica, economia comportamental, engenharia de sistemas ou ciência da computação²²⁸.

Ademais, essa versão inspira-se e interage, ainda, com outros elementos de gestão empresarial que, a despeito de exercerem funções distintas, “compartilham de um mesmo substrato metodológico que os permite explorar as sinergias existentes entre eles”, inclusive, conta com a colaboração de profissionais de diversas especialidades, conferindo, ao *compliance* uma perspectiva ampla e sistemática²²⁹.

A última categoria denomina-se “*compliance Integral*” ou “*compliance de última geração*”. Nessa modalidade, o *compliance* não é concebido como um sistema isolado, mas como “uma peça fundamental um meta-sistema mais amplo”. Essa abordagem busca aproveitar de forma mais eficiente as capacidades organizacionais, reconhecendo-se que o propósito fundamental de uma empresa é gerar valor tanto para o individual quanto para o coletivo, mediante uma gestão transparente²³⁰.

Para alcançar esse padrão, os autores destacam três elementos essenciais que caracterizam o modelo em questão. O primeiro elemento consiste em incorporar a abordagem baseada no risco²³¹ ao sistema de *compliance* (risco de *non compliance*). Essa técnica envolve a análise de ameaças potenciais a que a atividade empresarial está sujeita e a probabilidade de sua ocorrência. Com base nisso, a governança deve desenvolver estratégicas para identificar, prevenir e corrigir os riscos associados, de modo que se possa minimizar suas eventuais consequências²³².

²²⁸ SÁNCHEZ-MACÍAS, José-Ignacio; RODRÍGUEZ-LÓPEZ, Fernando. Estudio Preliminar. In: **Tratado angloiberoamericano sobre compliance penal**. ALONSO, Ontiveros Miguel; RODRÍGIES-LÓEZ, Fernando. (coords.) Valencia: Tirant lo blanch, 2021. p.39.

²²⁹ *Ibid.* p.38-39.

²³⁰ *Ibid.* p. 39.

²³¹ Trata-se, pois, de um “efeito da incerteza nos objetivos”²³¹, da probabilidade de possíveis danos à empresa, da antecipação de certos acontecimentos. INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARDIZATION (ISSO). ISO 37301: 2021: **Compliance management systems: Requirements with guidance for use**. Geneva, Switzerland, 2021. Disponível em:

<https://www.iso.org/obp/ui/en/#iso:std:iso:37301:ed-1:v1:en>. Acesso em: 05 mar 2024. Ou, como afirma Beck, trata-se de “perigos futuros tematizados no presente, resultante, frequentemente, dos avanços da civilização”. BECK, Ulrich. **Sociedade global de risco**: na busca da segurança perdida. 2015. E-book.

²³² Segundo os autores, entre os modelos de gestão de risco que serviram de inspiração para a gestão de risco de *compliance* destaca-se o “modelo COSO III” - *Committee of Sponsoring Organizations of the*

O segundo elemento, reforça a ligação entre o *compliance* e conduta ética empresarial, evidenciada por meio da disseminação da “cultura do *compliance*”, impulsionada pela Alta Administração, em todos os níveis da organização. Surge nesse cenário, uma nova função na organização, denominada como “função de *compliance*”. Sua gestão é designada a um departamento da empresa (comissão/colegiado) ou a um indivíduo, encarregado pela implementação, supervisão e garantir que a organização atue em conformidade com leis, regulamentos, políticas internas e padrões éticos. Nasce, assim, a figura do *compliance officer*²³³.

Ademais, esse elemento se manifesta por meio do compromisso da empresa na adoção de medidas corretivas a práticas que não refletem seus valores, visão e princípios éticos, ou que estejam em desacordo com a lei ou violem as regras internas de conduta, geralmente, formalizado no código de ética da empresa²³⁴.

O último elemento refere-se à integração da política de *compliance* na estratégia organizacional, sobretudo no que tange à relação com grupos de interesse tanto internos (administradores, acionistas, colaboradores), como externos (usuários, consumidores, poder público, comunidade em geral), conforme explicam os autores:

Uma organização que deseja alinhar seus objetivos estratégicos e operacionais à ética e ao *compliance* deve dedicar atenção especial à forma como projetar e executar sua governança corporativa. Naturalmente, a gestão deve ser eficiente no cumprimento dos objetivos operacionais estabelecidos (como rentabilidade, crescimento e valorização no mercado, por exemplo), mas não de qualquer maneira: a forma de alcançar esses resultados deve estar em harmonia com os valores com os quais a entidade se identifica: integridade ética, responsabilidade social e, sobretudo, a criação de valor para aqueles que a impulsionam, financiam, trabalham e colaboram com ela²³⁵.

Em resumo, o *compliance* integral refere-se a uma modalidade que opera de forma vertical em duas direções. Para cima, relaciona-se com a governança corporativa, com a responsabilidade social e com a ética nos negócios e, para baixo, vincula-se a uma forma de gerenciar as múltiplas dimensões da empresa baseada em uma abordagem orientada ao risco. Nesse novo paradigma, as organizações deixam de utilizar o

Treadway Commission. SÁNCHEZ-MACÍAS, José-Ignacio; RODRÍGUEZ-LÓPEZ, Fernando. Estudio Preliminar. In: **Tratado angloiberoamericano sobre compliance penal.** ALONSO, Ontiveros Miguel; RODRÍGIES-LÓEZ, Fernando. (coords.) Valencia: Tirant lo blanch, 2021. p. 41.

²³³ SÁNCHEZ-MACÍAS, José-Ignacio; RODRÍGUEZ-LÓPEZ, Fernando. Estudio Preliminar. In: **Tratado angloiberoamericano sobre compliance penal.** ALONSO, Ontiveros Miguel; RODRÍGIES-LÓEZ, Fernando. (coords.) Valencia: Tirant lo blanch, 2021. p.41.

²³⁴ *Ibid.* p. 41.

²³⁵ *Ibid.* p. 50

compliance como “uma decisão operativa e reativa e passam exercê-lo a partir de uma decisão estratégica, proativa e sistemática”²³⁶.

Nesse viés, Engelhart distingue, o *compliance* — que pressupõe a adesão às regulamentações (de natureza legal ou não legal) —, dos programas de *compliance*, que consistem em um conjunto de medidas destinadas a garantir essa adesão²³⁷. Nesse contexto, Artaza Varela descreve os programas como um “conjunto sistemático de esforços realizados pelos integrantes da empresa visando garantir que as atividades por ela desenvolvidas não violem a legislação aplicável”.

Nessa perspectiva, Soltes esclarece que os programas de *compliance* têm múltiplos propósitos, com destaque para três objetivos primordiais: prevenir e detectar a irregularidades no seio empresarial e alinhar políticas corporativas às exigências legais e regulamentares. A partir dessa ideia, cada componente ou elemento de um programa deve estar vinculado a um desses objetivos²³⁸.

Nessa mesma lógica, Montaner sustenta que, embora as medidas de *compliance* possam variar entre diferentes instituições, é possível identificar denominares comuns os quais a autora denomina como “os pilares do *compliance*”: prevenção, detecção e reação²³⁹.

O primeiro pilar é a prevenção, que adquire relevância não somente na identificação de riscos delitivos vinculados à atividade empresarial, mas também é essencial na formação e sensibilização em matéria de cumprimento ético e normativo. O segundo pilar diz respeito à detecção que ocupa um papel fundamental no sistema de informação da instituição para as investigações internas e esclarecer as irregularidades detectadas. Por fim, a autora menciona como último pilar a reação, cuja finalidade baseia-se na adoção de um sistema disciplinar e, quando necessário, ações corretivas²⁴⁰.

²³⁶ *Ibid.* p. 56.

²³⁷ ENGELHARDT, Marc. **The nature and basic problems of compliance regimes**: Beiträge zum Sicherheitsrecht. Freiburg: Max Planck, 2018. p.2-3. Disponível em: https://pure.mpg.de/rest/items/item_2643714_8/component/file_3007899/content. Acesso em: 02. jan. 2025.

²³⁸ SOLTES, Eugene F. Evaluating the effectiveness of corporate compliance programs: establishing a model for prosecutors, courts, and firms. **NYU Journal of Law & Business** 14, no. 3 (2018) pp. 965–1011. p.978.

²³⁹ FERNÁNDEZ, Raquel Montaner. *Compliance*. In: **Lecciones de derecho penal económico y de la empresa**: parte geral y especial. p.97-118. SILVA SÁNCHEZ. Jesús-Maria (dir); ROBLES PLANES, Ricardo (coord). Espanha, Barcelona: Atelier, 2020. p.101.

²⁴⁰ *Ibid.*, p.101-102.

Nessa perspectiva, Engelhart propõe um modelo de programa de *compliance* estruturado sobre três colunas — modelo das três colunas —, que compreende: a formulação, a implementação e a consolidação e aperfeiçoamento²⁴¹.

De forma suscinta, a “formulação” surge como base inicial, responsável pela identificação de riscos inerentes à atividade empresarial e pela definição de valores e objetivos da organização, por meio da criação de códigos de ética ou de conduta, considerado por Bacigalupo como a “pedra fundamental na construção de um sistema de *compliance*”²⁴². Ademais nesse pilar, também definem-se medidas preventivas, mecanismos de detecção e estratégias para a comunicação de irregularidades, além da criação de uma estrutura ou departamento próprio de *compliance* no ambiente empresarial (identificar, definir, estruturar).

A implementação, por sua vez, é um processo progressivo e gradual para que se possa desenvolver uma cultura de *compliance* na organização. Para tanto, torna-se imprescindível a disseminação de informações para que todos os membros da empresa tenham conhecimento dos procedimentos a serem adotados para o cumprimento de regras, incentivados pela liderança para estimular o desenvolvimento desse aculturamento, por meio de medidas organizacionais.

A consolidação e o aperfeiçoamento, implicam na apuração de condutas irregulares e na aplicação de sanções pelo descumprimento de deveres de *compliance*. Ademais, requer a realização de revisões periódicas e avaliações contínuas, a fim de identificar falhas e oportunidades de melhoria e aprimoramento, de modo que se possa assegurar a sua efetividade²⁴³.

Dessa forma, diante do exposto, tem-se que o *compliance* não está restrito à adequação a normas, essas fontes vão além do que é legalmente vinculante, abrangendo também aspectos mais amplos de integridade e comportamento ético. Trata-se, portanto, de um conjunto de elementos que configuram uma área do saber relacionada à maneira correta de proceder, tanto aos indivíduos como às organizações com o objetivo de respeitar “todo um conjunto normativo existente, tanto *hard law*, como *soft law*.

²⁴¹ ENGELHARDT, Marc. *Sanktionierung von Unternehmen und Compliance: eine rechtsvergleichende Analyse des Straf- und Ordnungswidrigkeitenrechts in Deutschland und den USA*. Berlin, Duncker und Humblot, 2012.

²⁴² BACIGALUPO, Enrique. “*Compliance*” y *derecho penal*: prevención de la responsabilidad penal de directivos y de empresas. Hammurabi: Aranzadi 2012. p.145.

²⁴³ RODRIGUES, Anabela Miranda. *Direito Penal Económico*: Uma política criminal na era *compliance*. Almedina: Coimbra, 2020. local.1985. *E-book*.

Ademais, o *compliance* contém um fundamento mais filosófico-espiritual, de princípios e valores vinculados à ética”²⁴⁴.

Assim, em uma síntese de tudo que foi exposto Sanches-Macias e Rodriguez-López concluem que:

Compliance é o compromisso de uma organização em cumprir as regulamentações gerais ou setoriais que lhe são aplicáveis, com as diretrizes ou políticas internas estabelecidas pelos órgãos governamentais e pela sua alta direção e com padrões éticos decididos pelos proprietários ou acionistas nas suas relações com colaboradores, clientes, fornecedores, grupos de interesse e com a sociedade em geral. Este caráter proativo do *compliance*, que o distingue do mero cumprimento passivo, deve manifestar-se num autêntico compromisso de natureza ética cujas linhas principais se refletem habitualmente nos chamados “códigos éticos” das organizações²⁴⁵.

Em última análise, Walker Jr que define o *compliance* como:

Um instituto multidisciplinar, através do qual se deve observar e dar cumprimento às normas vigentes, mediante a implantação de protocolos específicos, potencializando-se os mecanismos de integridade dos entes coletivos, em especial, aqueles de controle interno e auditoria, para prevenir, detectar e remediar as não conformidades, mitigando-se, dessa forma, os riscos de ilícitos e outros desvios praticados por agentes, gestores, administradores ou terceiros que, de alguma forma atuem em nome da pessoa coletiva, seja na esfera pública ou privada, protegendo-se a pessoa jurídica em seu patrimônio e reputação²⁴⁶.

Em suma, tem-se o *compliance* como “cumprimento voluntário de normas externas, internas e de valores éticos”²⁴⁷. Mais tecnicamente, de acordo com Saad-Diniz, o instituto refere-se “às estruturas implementadas na organização empresarial para detecção, apuração e reação, com vistas ao incremento da prevenção e redução das infrações econômicas na atividade empresarial”²⁴⁸.

Com efeito, ao cumprir obrigações, sejam elas legais ou não, em última análise, as empresas demonstram um compromisso com a responsabilidade social corporativa,

²⁴⁴ SOLER, Jaume Antich. *Compliance program penal y sus efectos em la ejecución y atenuación de la responsabilidad penal de la persona jurídica*. Tese. 2017. p.18 Acesso em: <https://www.tdx.cat/bitstream/handle/10803/458613/jas1de1.pdf?sequence=1>. Disponível em: Acesso em: 02. jan. 2025.

²⁴⁵ SÁNCHEZ-MACÍAS, José-Ignacio; RODRÍGUEZ-LÓPEZ, Fernando. Estudio Preliminar. In: **Tratado angloiberoamericano sobre compliance penal**. ALONSO, Ontiveros Miguel; RODRÍGIES-LÓEZ, Fernando. (coords.) Valencia: Tirant lo blanch, 2021. p. 32-33.

²⁴⁶ WALKER JR, James. *Compliance criminal como prevenção da lavagem de dinheiro e do terrorismo transnacional*. 1 ed. Belo horizonte: D'Plácito, 2020. p.31.

²⁴⁷ LAMY, Anna Carolina Faraco; LAMY, Eduardo de Avelar. *Compliance empresarial*. Rio de Janeiro: Forense, 2022. p.41.

²⁴⁸ SAAD-DINIZ, Eduardo. *Ética negocial e compliance: entre a educação executiva e a interpretação judicial*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

de modo a mitigar os riscos de toda espécie, ao passo que respeitam os direitos e interesses dos *stakeholders*²⁴⁹.

Isso posto, após essas conceituações, torna-se possível entender melhor o que é *compliance*. Contudo, há uma série de implicações contextuais e contribuições significativas que, ao longo do tempo, ajudaram a moldar o estudo desse fenômeno. Assim, faz-se importante compreendê-lo a partir das suas origens históricas, para melhor conceituá-lo sob a perspectiva bancária no contexto da lavagem de dinheiro.

3.1.2 Panorama histórico: surgimento e desenvolvimento do *compliance* no setor bancário no contexto da lavagem de dinheiro

Em que pese a terminologia e o conceito não fossem tão difundidos quanto são hoje e a literatura não possa afirmar com precisão a década do surgimento do *compliance*, sua gênese foi atribuída aos Estados Unidos no início século XX²⁵⁰. Seu percurso histórico está diretamente relacionado ao desenvolvimento do sistema financeiro e remonta à quebra da Bolsa de Nova Iorque, em 1929²⁵¹.

Naquela conjuntura, vários fatores contribuíram para aquilo que ficou conhecida como a *Black Thursday*²⁵² em que o mercado de ações sofreu quedas catastróficas e culminou no colapso da economia norte-americana que resultou em uma das piores crises econômicas da história mundial²⁵³. Nesse cenário histórico, conjugado a outras causas, esse evento foi associado à especulação excessiva do mercado de ações, às sucessivas práticas comerciais imprudentes e às falhas regulatórias²⁵⁴.

Diante disso, para reduzir os efeitos da “grande depressão”, o governo norte-americano apresentou o *New Deal*, cuja proposta consistia em um programa de reformas e um conjunto de medidas para a recuperação econômica do país. Tais ações

²⁴⁹ Stakeholders, trata-se das partes interessadas de uma organização, entre os quais encontram-se os clientes, fornecedores, colaboradores, administradores, gestores, acionistas, investidores, entre outros.

²⁵⁰ ENGELHARDT, Marc. **The nature and basic problems of compliance regimes**: Beiträge zum Sicherheitsrecht. Freiburg: Max Planck, 2018. p.3. Disponível em:

https://pure.mpg.de/rest/items/item_2643714_8/component/file_3007899/content. Acesso em: 02. jan. 2025.

²⁵¹ GALBRAITH, John Kenneth. **The great crash 1929**. Houghton Mifflin Harcourt, 2009.

²⁵² Quinta-feira negra, marcou o início da grande depressão.

²⁵³ GALBRAITH. *Op. Cit.*

²⁵⁴ WALKER JR, James. **Compliance criminal como prevenção da lavagem de dinheiro e do terrorismo transnacional**. 1 ed. Belo horizonte: D'Plácito, 2020. p.26.

culminaram em uma série de leis no sistema financeiro, com restrições no setor bancário e regulamentações no mercado de valores mobiliários²⁵⁵.

Nessa fase histórica, somada a essas ações, em 1934, foi criada a Agência Federal *Sec — Securities and Exchange Commission* — Comissão de Valores Mobiliários dos Estados Unidos, com o objetivo de reestabelecer a confiança e proteger os investidores, regular e supervisionar o cumprimento das regras que regem o mercado de valores mobiliários, com o fito de evitar práticas fraudulentas, manipulações e outras condutas impróprias²⁵⁶.

Ainda na década de 1930, foi criada, na Conferência de Haia, a primeira Instituição Financeira Internacional, o Banco de Compensações Internacionais — *Bank for International Settlements (BIS)*, considerado “o Banco dos Bancos Centrais”²⁵⁷. Desde sua criação, o BIS desempenha um importante papel para promover a estabilidade monetária e financeira na economia global com foco no fomento da cooperação internacional entre os Bancos Centrais

Nesse ínterim, em 1974, com falência do Banco *Bankhaus Herstatt*²⁵⁸ na Alemanha, para evitar novos acontecimentos dessa natureza, emergiu no âmbito do BIS, o Comitê de Supervisão Bancária de Basileia — *Basel Committee on Banking Supervision — BCBS*²⁵⁹. O Comitê foi instituído com o propósito de formular padrões internacionais direcionados às boas práticas para a regulação e supervisão bancária.

Do Comitê de Basileia nascem importantes documentos que passaram a regular o setor, destacando-se, entre eles, os acordos que ficaram conhecidos como Basileia I (1988), Basileia II (2004) e Basileia III (2010)²⁶⁰, os quais lançaram as bases da regulação bancária a nível mundial²⁶¹.

²⁵⁵ GALBRAITH, John Kenneth. **The great crash 1929**. Houghton Mifflin Harcourt, 2009.

²⁵⁶ U.S SECURITIES AND EXCHANGE COMMISSION. **Our Goals**. Disponível em: <https://www.sec.gov/our-goals> Acesso em: 26 fev. 2024.

²⁵⁷ BANK FOR INTERNATIONAL SETTLEMENTS (BIS). **History – overview**. Disponível em: <https://www.bis.org/about/history.htm?m=13>. Acesso em: 25 fev. 2024.

²⁵⁸ A insolvência do *Bankhaus Herstatt* ocasionou a uma falha na liquidação de contratos de câmbio.

²⁵⁹ O Comitê de Basileia para Supervisão Bancária (Basel Committee on Banking Supervision – BCBS) é o fórum internacional para discussão e formulação de recomendações para a regulação prudencial e cooperação para supervisão bancária, composto por 45 autoridades monetárias e supervisoras de 28 jurisdições. BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Recomendações de Basileia**. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/recomendacoesbasileia>. Acesso em: 22 fev. 2024.

²⁶⁰ Basileia I, introduziu a definição do capital regulamentar em dois níveis e estabeleceu o requerimento de um valor mínimo de capital a ser alocado. Basileia II - manteve a definição do capital e introduziu o conceito dos três pilares (requerimento de capital, interação com a autoridade supervisora e disciplina de mercado por meio da transparência), além de estender o requerimento de capital aos riscos de mercado e operacional. Basileia III, aborda os principais problemas que deram origem à crise financeira global iniciada em 2008, que evidenciou a insuficiência da regulação prudencial, sobretudo dos países avançados. Isso aconteceu porque nesses países, a partir da década de 1990, as inovações financeiras e o

Naquele contexto, no mesmo ano em que foi publicado o Acordo de Basileia I (1988), o Comitê também divulgou uma Declaração de Princípios que buscava alinhar o setor bancário à luta contra a lavagem de ativos, impulsionada, naquele ensejo, pela Convenção de Viena assinada também naquele ano. Essa declaração foi um importante marco, pois teve por objetivo reforçar a implementação de salvaguardas preventivas e evitar que o sistema bancário fosse utilizado como canal para a lavagem de capitais²⁶².

Nesse panorama, um dos destaques desse documento foi o 3º princípio denominado como *Compliance with laws* (conformidade com as leis) que descreve de forma expressa que “a administração dos bancos deve garantir que os negócios sejam conduzidos em conformidade com altos padrões éticos e que as leis e regulamentos relacionados às transações financeiras sejam cumpridos”²⁶³. Destarte, já se delineava, naquela ocasião, ainda que de forma incipiente, o *compliance* no contexto bancário como mecanismo de prevenção à lavagem de dinheiro.

Nesse mesmo período histórico, diante da preocupação global com o crescimento de riscos associado a esse ilícito, conforme já foi mencionado, foi criado o GAFI que publicou 40 Recomendações propondo medidas para orientar os países no enfrentamento desse crime. Esse documento foi atualizado e, em 2012, direcionou a atenção à implementação de políticas, controles e procedimentos voltados ao gerenciamento e à mitigação de riscos por parte das instituições financeiras, reforçando, novamente, a relevância do *compliance* no sistema bancário na prevenção da lavagem²⁶⁴.

Nessa perspectiva, Carla Veríssimo explica que as exigências de *compliance* com os padrões do GAFI, na prática, fazem com que:

Os países elaborem ou alterem leis e regulamentos, reforcem estruturas de fiscalização, criem agências voltadas à prevenção da lavagem de dinheiro e

surgimento de novos produtos se aceleraram com o decorrente aumento de risco e sem o devido acompanhamento do processo de supervisão e de regulação prudencial. BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Perguntas e Respostas sobre a Implantação de Basileia III no Brasil**. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/content/estabilidadefinanceira/estabilidade_docs/perguntas_e_respostas_basileia_III.pdf. Acesso em: 3 mai. 2024.

²⁶¹ BANK FOR INTERNATIONAL SETTLEMENTS (BIS). **History of the Basel Committee**.

Disponível em: <https://www.bis.org/bcbs/history.htm>. Acesso em: 25 fev. 2024.

²⁶² BASEL COMMITTEE ON BANKING SUPERVISION – BCBS. **Prevention of criminal use of the banking system for the purpose of money-laundering (December 1988)**. Disponível em: <https://www.bis.org/publ/bcbsc137.pdf> Acesso em: 29 mai. 2024.

²⁶³ *Ibid.*

²⁶⁴ FINANCIAL ACTION TASK FORCE - FATF/GAFI. **Padrões internacionais de combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo e da proliferação**: as Recomendações do GAFI (2012) Disponível em: <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/translations/Recommendations/FATF-40-Rec-2012-Portuguese-GAFISUD.pdf> Acesso em: 29 mai. 2024. p.51

do financiamento do terrorismo, além de, num efeito cascata, exigirem de seus nacionais — instituições financeiras e não financeiras, bem como de setores e atividades designados — o cumprimento (*compliance*) dessas normas legais e regulamentares²⁶⁵.

No Brasil, conforme exposto, sob influência das diretrizes e ratificação de tratados internacionais, foi inaugurada, em 1998, a política de prevenção à lavagem de dinheiro, por meio da referida Lei penal nº 9.613. Essa legislação destacou o papel essencial dos setores mais vulneráveis à lavagem, cujas Instituições Financeiras, em especial, o setor bancário, passaram a ser um dos principais agentes executores de ações preventivas²⁶⁶. A partir desse marco, os bancos assumiram a responsabilidade de cooperação e deveres de colaboração com o Estado para desenvolver estratégias, mecanismos e ferramentas para o enfrentamento desse ilícito penal.

Contudo, foi a partir da repercussão do caso Mensalão que o termo *compliance* ganhou maior notoriedade no país. Normas violadas por falhas de deveres de *compliance* foram apontadas no teor do acórdão que julgou a Ação Penal 470/MG²⁶⁷. De acordo com o STF, os relatórios do Banco Central revelaram que a instituição financeira envolvida no caso agiu de forma negligente ao violar as normas legais (descumprimento de *compliance*), que culminou em um grandioso esquema organizado de lavagem de dinheiro e corrupção, levando à liquidação extrajudicial do Banco Rural S.A²⁶⁸, decretada pelo Banco Central do Brasil²⁶⁹.

Por outro percurso, muito embora não seja objeto de análise do estudo, alguns acontecimentos contribuíram significativamente para a expansão do *compliance* e não podem deixar de ser mencionados. Um desses eventos remonta ao ano de 1977, após a repercussão do Caso Watergate²⁷⁰, os Estados Unidos deram ensejo a uma política

²⁶⁵ VERÍSSIMO, Carla. ***Compliance* incentivo à adoção de medidas anticorrupção**. São Paulo: Saraiva, 2017. p.141.

²⁶⁶ VERÍSSIMO, Carla. ***Compliance* incentivo à adoção de medidas anticorrupção**. São Paulo: Saraiva, 2017. p.15.

²⁶⁷ Supremo Tribunal Federal (STF). **Ação Penal nº 470 Minas Gerais**. Plenário. Relator: Min. Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, julgado em 17/12/2012. p. 3004-3008 Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=3678648>. Acesso em: 25 ago. 2023.

²⁶⁸ BANCO Rural S.A – em liquidação extrajudicial. Disponível em: <http://www.rural.com.br/>. Acesso em: 03 ago. 2023.

²⁶⁹ COSTA, Helena Regina Lobo da; ARAÚJO, Marinha Pinhão Coelho. *Compliance* e o julgamento da APN 470. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo, v. 106, jan. 2014. p. 218.

²⁷⁰ Após o escândalo de Watergate, a SEC – *Securities Exchange Commission* nos Estados Unidos - descobriu que empresas norte-americanas havia pago milhões de dólares em subornos, para corromper funcionários públicos estrangeiros. A SEC reportou que dinheiro de “caixa 2” de empresas estava sendo usado para fazer contribuições de campanha ilegais nos Estados Unidos e para o pagamento de propinas no exterior. Além disso, as empresas estavam falsificando seus registros contábeis para ocultar esses

criminal de combate à corrupção ao editar a Lei *Foreign Corrupt Practices Act* (FCPA)²⁷¹, cuja pessoa jurídica passou a responder criminalmente pelas condutas corruptas naquele país, inclusive, de fatos ocorridos no exterior²⁷². Em razão disso, para prevenir atos de corrupção as empresas foram incentivadas a adoção dos programas de *compliance*, os quais, anos mais tarde, passaram a influenciar na aferição da responsabilidade empresarial²⁷³.

Nessa quadra histórica, foi por meio dessa pioneira legislação que, resultou em importantes documentos de caráter internacional como Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (2003) e, posteriormente, inspirou a promulgação da Lei *UK Bribery Act* (2010), no Reino Unido, que criou um delito autônomo à pessoa jurídica por “falha em impedir a corrupção” — “*failure of commercial organisation to prevent bribery*”, o qual a empresa poderá ser isenta caso comprove que adotou todas as medidas necessárias para prevenir essa prática²⁷⁴. Já no Brasil, em 2013, para atender os compromissos internacionais na repressão aos atos de corrupção, foi promulgada da Lei nº 12.846/2013²⁷⁵, que passou a oferecer benefícios na mitigação de pena de multa quando há adoção de programas de integridade.

A história também registra, na Alemanha, que o instituto ganhou notoriedade após o caso Siemens²⁷⁶, um dos maiores escândalos de corrupção corporativa daquele país ocasionado pelo descumprimento dos deveres de *compliance*²⁷⁷. Para evitar sanções

pagamentos. VERÍSSIMO, Carla. *Compliance incentivo à adoção de medidas anticorrupção*. São Paulo Saraiva 2017. p.149.

²⁷¹ DEPARTMENT OF JUSTICE OF THE USA. *Anti-Bribery and Books & Records Provisions of The Foreign Corrupt Practices Act*. Disponível em: <https://www.justice.gov/sites/default/files/criminal-fraud/legacy/2012/11/14/fcpa-english.pdf> Acesso em: 04. jun. 2024.

²⁷² MARTÍN, Adán Nieto. La privatización de la lucha contra la corrupción. In: *El derecho penal económico en la era compliance*. NIETO MARTÍN, Adán; ZAPARETO, Luis Arroyo. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2013. p.194-196.

²⁷³ MARTÍN, Adán Nieto. La privatización de la lucha contra la corrupción. In: *El derecho penal económico en la era compliance*. NIETO MARTÍN, Adán; ZAPARETO, Luis Arroyo. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2013. p.194-196.

²⁷⁴ *Ibid.* p.202.

²⁷⁵ BRASIL. *Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013*. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm. Acesso em: 04. jun. 2024.

²⁷⁶ Simultaneamente, registraram-se outras práticas comerciais ilegais, por exemplo, a violação das regras de concorrência através da formação de cartéis. Em resultado desta violação das regras antitrust, a Comissão Europeia aplicou à Siemens uma quantia de quase 420 milhões de euros em 2007. KUHLEN, Lothar. *Cuestiones fundamentales de compliance y Derecho Penal*. In: *compliance y a teoria del Derecho penal*. KUHLEN, Lothar; MONTIEL, Juan Pablo; GIMENO, Íñigo Ortiz de Urbina. Madrid: Marcial Pons, 2013. p.52.

²⁷⁷ FRANCO, J.A. González; SCHEMMEL, A. Blumenberg, A. La función del penalista en la confección, implementación y evaluación de los programas de cumplimiento. In: *El derecho penal*

mais severas, a empresa comprometeu-se a mudar a conduta corporativa e desenvolver um plano de ação para a melhoria e aprimoramento do sistema de *compliance*²⁷⁸.

Ainda, na década de 2000, também no país norte-americano, vale mencionar os desastres empresariais ocasionados por fraudes contábeis levaram as gigantes *WorldCom* e *Enron* à falência, cujas demonstrações financeiras eram manipuladas e não refletiam à realidade das empresas²⁷⁹. Os escândalos financeiros em Wall Street em 2002²⁸⁰, a crise de 2008, que levou ao colapso o sistema financeiro a nível global, conhecida como *crise do subprime*²⁸¹ (marcada por uma bolha imobiliária), que resultou na falência o Banco de Investimentos norte-americano *Lehman Brothers*²⁸², denunciava o erro sistêmico na falta de *compliance* e transparência da gestão empresarial²⁸³, que culminou no acordo de Basileia III.

Assim, diante de tudo que foi exposto, condutas ilícitas no âmbito empresarial, crimes de lavagem de capitais e corrupção, práticas comerciais imprudentes, falhas sistêmicas e regulatórias, colapsos financeiros, tudo isso contribuiu para o surgimento do *compliance*. Desse modo, depreende-se que esse instrumento não surge de um evento ou contexto isolado. Conforme descrito, inúmeros acontecimentos históricos contribuíram sobremaneira para o germinar e o avanço do *compliance* no sistema financeiro.

Isso posto, pode-se aduzir que o *compliance* e sua internalização no âmbito das instituições bancárias, é um conceito dinâmico que passou a evoluir organicamente, no decorrer do tempo, como uma resposta às vulnerabilidades enfrentadas pelo sistema

económico en la era compliance. ZAPATERO, Luis Arroyo; MARTÍN, Adán Nieto. (Orgs). p.155-163 Valencia: Tirant lo Blanch, 2013. p.156

²⁷⁸ ENGELHARDT, Marc. **The nature and basic problems of compliance regimes:** Beiträge zum Sicherheitsrecht. Freiburg: Max Planck, 2018. p.5. Disponível em: https://pure.mpg.de/rest/items/item_2643714_8/component/file_3007899/content. Acesso em: 02. jan. 2025.

²⁷⁹ Resultou na *Lei Sarbanes Oxley*. “Quando o jornalista *Bethany McLean* publicou o bombástico “*Is Enron overpriced*”, na edição de março de 2001 da *Fortune*, os impactos morais e sociais negativos da desgovernança atingiram seu ponto mais elevado. SAAD-DINIZ, Eduardo. **Ética negocial e compliance:** entre a educação executiva e a interpretação judicial. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. pag.136.

²⁸⁰ FEDERAÇÃO BRASILEIRA DE BANCOS (FEBRABAN). **Função de compliance.** Disponível em: https://www.legiscompliance.com.br/images/pdf/funcaodecompliance_09_abi_febriban.pdf. Acesso em: 02 set. 2023.

²⁸¹ Créditos de alto risco vinculados a imóveis - bancos altamente alavancados, com a flexibilização nos limites dos empréstimos que desencadeou, por conseguinte, no endividamento dos americanos além de sua capacidade.

²⁸² Quarto maior banco de investimentos dos Estados Unidos.

²⁸³ BACIGALUPO, Enrique. **“Compliance” y derecho penal:** prevención de la responsabilidad penal de directivos y de empresas. Hammurabi: Aranzadi, 2012, p.22.

financeiro em escala global, moldado pela necessidade de adaptação às ameaças e aos riscos constantes.

3.2 A REPERCUSSÃO DO *COMPLIANCE* NO SISTEMA JURÍDICO-PENAL

De tudo que foi analisado até o presente momento, pode-se concluir, preliminarmente que, quanto o *compliance* seja um tema que pode ser estudado sob diferentes matizes, a sua característica fundamental converge, invariavelmente, para um determinado ponto: o *compliance* fundamenta-se em uma concepção preventiva²⁸⁴.

Nessa perspectiva, em que pesse esse instrumento seja uma estrutura administrativa de gestão empresarial, de acordo com o que foi exposto, esse novo paradigma, nas últimas décadas ganhou repercussão no sistema jurídico-penal, impulsionado, entre outros fatores, por casos de ilícitos financeiros no mundo corporativo, em especial, delitos de corrupção, fraudes contábeis e lavagem de dinheiro²⁸⁵, despontando, notadamente, para um modelo preventivo criminal, com o objetivo de inibir atividades criminosas no âmbito empresarial²⁸⁶.

Esse caráter preventivo adquire particular relevância, em países nos quais as empresas podem responder criminalmente por atos ilícitos de seus agentes, como é o caso dos Estados Unidos²⁸⁷. No contexto norte-americano, em 1991, passou a ser previsto nas *Guidelines for Sentencing Organizations*²⁸⁸ (capítulo 8), critérios de aplicação de sanções às organizações, cuja implementação eficaz de um programa de

²⁸⁴ SAAD-DINIZ, Eduardo; SILVEIRA, Renato de Mello Jorge. *Compliance, direito penal e lei anticorrupção*. 1^a edição. São Paulo: Saraiva, 2015. p.255.

²⁸⁵ SIEBER, Ulrich. Programas de *compliance* en el derecho penal de la empresa. Una nueva Concepción para controlar la criminalidad económica. In: *El derecho penal económico en la era Compliance*. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2013. p.70.

²⁸⁶ LASCURAÍN, Juan Antonio. *Compliance, debido control y unos refrescos* In: *El derecho penal económico en la era compliance*. ZAPATERO, Luis Arroyo; NIETO MARTÍN, Adán. (Org.). Valencia: Tirant lo Blanch, 2013, p.113.

²⁸⁷ VERÍSSIMO, Carla. *Compliance incentivo à adoção de medidas anticorrupção*. São Paulo: Saraiva, 2017. p.15.

²⁸⁸ TIEDEMANN, Klaus. El derecho comparado en el desarrollo del derecho penal económico. In: *El derecho penal económico en la era compliance*. ZAPATERO, Luis Arroyo; NIETO MARTÍN, Adán. (Org.). Valencia: Tirant lo Blanch, 2013, p. 37-39.

compliance pode influenciar na dosimetria da pena²⁸⁹, como possível causa de atenuação ou isentar a pessoa jurídica de sanções²⁹⁰.

Entre os fatores que são considerados na decisão entre investigar uma empresa, processá-la criminalmente, ou negociar acordos estão o fato da empresa revelar voluntariamente e no tempo adequado os ilícitos praticados, demonstrando sua vontade em cooperar na investigação de seus agentes, bem como a existência e a efetividade de um programa de *compliance* preexistente. Caso esse programa não existisse ao tempo dos fatos, a adoção posterior de ações corretivas, inclusive os esforços de implementar um programa efetivo de *compliance*; ou as ações voltadas ao aperfeiçoamento de um programa preexistente; a substituição do administrador responsável, a punição disciplinar dos agentes ou sua demissão, bem como a indenização aos prejudicados, além da cooperação com as agências governamentais²⁹¹.

Esse modelo é seguido por países europeus, como a Espanha com soluções semelhantes, onde são levados em consideração medidas eficazes para prevenir delitos, ou minimizar de forma considerável o risco de sua prática, resultando, inclusive, na isenção da responsabilidade empresarial.

Segundo Carla Veríssimo, quanto o *compliance* se estabeleça por meio da lógica econômica como uma realidade extrajurídica, esse fenômeno exerce uma influência sobre os “comportamentos e projeta efeitos para dentro do direito, no momento da responsabilização das pessoas jurídicas”²⁹².

Dessa forma, esse fenômeno passou a ser visto sob um viés criminal, sendo reconhecido, por derradeiro, sob um novo formato conceitual, denominado como

²⁸⁹ O Manual da *U.S. Sentencing Commission* que guia a aplicação das penas impostas às pessoas jurídicas (*Chapter Eight – Sentencing of Organizations*) lista seis fatores a serem considerados para a dosimetria da pena de uma organização. Quatro deles são agravantes e dois, dirimentes. A existência de um programa de *compliance* efetivo é um dos fatores que podem mitigar a pena. VERÍSSIMO, Carla.

Compliance: incentivo à adoção de medidas anticorrupção. São Paulo: Saraiva, 2017. p.159.

²⁹⁰ Na prática, a maioria das investigações ou perseguições penais contra empresas, por violação do FCPA, são encerradas ou suspensas em razão de acordos de não persecução (NPAs – *Non-Prosecution Agreements*) ou de suspensão das ações penais (DPAs – *Deferred Prosecution Agreements*). [...] O bojo desses acordos, frequentemente existem cláusulas destinadas a impor às empresas a obrigação de implementar programas de *compliance* ou de reforçar e aperfeiçoar programas já existentes. Mais recentemente, é prevista também a figura de um *compliance monitor*, para acompanhar e avaliar o cumprimento do pacto. VERÍSSIMO, Carla. **Compliance:** incentivo à adoção de medidas anticorrupção. São Paulo: Saraiva, 2017. p.160.

²⁹¹ VERÍSSIMO, Carla. **Compliance:** incentivo à adoção de medidas anticorrupção. São Paulo: Saraiva, 2017. p.317.

²⁹² *Ibid.* p.310.

*criminal compliance*²⁹³, especialmente em ordenamentos jurídicos que preveem a responsabilidade penal corporativa²⁹⁴.

Tal evolução decorre, portanto, em razão da adoção dessa ferramenta ser capaz de produzir efeitos penais naqueles países²⁹⁵, desde que, em eventual delito no âmbito empresarial, a organização comprove que dispunha de programas de *compliance* reconhecidamente efetivos, refletindo, por conseguinte, na intervenção punitiva do Estado, com a possibilidade de exclusão ou mitigação da responsabilidade criminal²⁹⁶.

Assim, pode-se entender que os programas de *compliance* sob a perspectiva do Direito Penal, “dizem respeito às medidas que exigem um comportamento consoante regras e proibições do Direito Penal, estabelecendo-se, pois, uma lógica própria do Direito Penal”²⁹⁷. Nesse sentido, Rotsch acrescenta, ainda, que, além do cunho preventivo, esse novo paradigma assume uma postura repressiva, conforme expõe:

O *Criminal Compliance* engloba o conjunto de medidas normativas, institucionais, técnicas, objetivamente *ex ante* necessárias e penalmente *ex post* admissíveis de uma organização; medidas que estejam endereçadas aos membros da organização, ao Estado ou ao público em geral, com o fim de: a) preventivamente, minimizar o risco de que a organização ou seus membros cometam um delito referente à organização por meio do direito nacional ou estrangeiro, ou permitir que uma suspeita inicial relacionada a ele sequer surja; ou ainda; b) repressivamente, aumentar as chances de influenciar positivamente uma punição (em sentido amplo, penal) em consenso com os órgãos de persecução penal; e, consequentemente, c) aumentar o valor da empresa²⁹⁸.

²⁹³ FERNÁNDEZ, Raquel Montaner. *Compliance*. In: **Lecciones de derecho penal económico y de la empresa**: parte geral y especial. p.97-118. SILVA SÁNCHEZ, Jesús-Maria (dir); ROBLES PLANES, Ricardo (coord). Espanha, Barcelona: Atelier, 2020. p.99.

²⁹⁴ Há três grandes modelos de justificação desta responsabilidade penal-empresarial: (i) o modelo vicarial (heteroresponsabilidade); (ii) o modelo de culpabilidade própria da organização (autorresponsabilidade); e (iii) o modelo misto. No primeiro modelo, a vontade (finalidade) e a conduta (ação/omissão) dos entes coletivos são representadas pela sua identificação com o agir e a intenção de pessoas físicas (teoria da representação) que, pela sua importância dentro da hierarquia organizacional (representante legal ou contratual, de fato ou de direito), transferem responsabilidade ao próprio ente. No segundo modelo, mais moderno que o primeiro, a justificativa de responsabilização penal coletiva está na identificação de falhas nas suas medidas de controle e de gestão. A empresa responderia criminalmente por um fato próprio, o defeito da sua organização. O terceiro modelo, como o nome já indica, mistura os outros dois, parte do primeiro (vicarial) para justificar a imputação criminal contra os entes coletivos, mas aceita, para fins de quantificação da pena, a culpabilidade própria da empresa, por meio de agravantes e de atenuantes. SARAIVA, Renata Machado. ***Criminal compliance como instrumento de tutela ambiental***: a propósito da responsabilidade penal de empresas. Universidade de Lisboa (Portugal), 2015. p.29-31.

²⁹⁵ VILA, Ivó Coca. Programas de cumplimiento como forma de autorregulación regulada? In: Sánchez, Jesús-María Silva; Fernández, Raquel Montaner. In: **Criminalidad de empresa y compliance: prevención y reacciones corporativas**. pp. 43-72. Barcelona: Atelier, 2013. p.66.

²⁹⁶ FERNANDES, Fernando Andrade. Brasil. In: **Tratado angloiberoamericano sobre compliance penal**. p.155-239. ALONSO, Ontiveros Miguel; RODRÍGIES-LÓEZ, Fernando. (coords.) Valencia: Tirant lo blanch, 2021. p. 165.

²⁹⁷ SAAD-DINEZ, Eduardo; SILVEIRA, Renato de Mello Jorge. ***Compliance, direito penal e lei anticorrupção***. 1ª edição. São Paulo: Saraiva, 2015. p.113.

²⁹⁸ ROTSCHE, Thomas. ***Compliance***. SAAVREDA, Giovani (Org) São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. p. RB-8.12. E-book.

No Direito brasileiro, em que pese o estudo tenha avançado sobre o tema, apesar dos esforços já empreendidos, até o momento, ainda não se conseguiu plenamente identificar a melhor posição que o (*criminal*) *compliance* deve ocupar na dogmática do Direito Penal²⁹⁹, uma vez que, no Brasil, a única previsão de responsabilidade penal da pessoa jurídica se restringe a crimes ambientais³⁰⁰. Tampouco, pode-se afirmar se há um melhor enquadramento “para os reflexos desses programas no âmbito do processo penal, especialmente no que se refere a questões probatórias”³⁰¹.

Tal afirmação é constatada, na medida em que, de acordo com o que já foi abordado, esse instrumento foi introduzido no ordenamento brasileiro por meio da Lei de Lavagem de Dinheiro, contudo, em que pese esse diploma ter sido concebido como uma norma penal, faz-se necessário “um exame mais aprofundado sobre a forma como os programas de *compliance* foram incorporados em seu contexto”³⁰². Isso deve-se ao fato de que, na aludida Lei, conforme já exposto no 1º capítulo, os deveres de *compliance* possuem natureza administrativa³⁰³, que se revelam no art. 12, corroborado pela Exposição de Motivos do projeto da referida legislação:

117. A responsabilidade administrativa constitui um capítulo indispensável para o sucesso da lei ora projetada. Com efeito, desde muito tempo os estudos e trabalhos destinados ao combate da criminalidade dos respeitáveis, em áreas como dos ilícitos de contrabando e contra a administração pública, por exemplo, vêm propondo a maior interação entre o Direito Penal e o Direito Administrativo Penal, considerado este ramo sob a perspectiva da punição das infrações administrativas como medidas de Política Criminal para a prevenção de delitos.

118. Assim, no art. 12, adotando-se um critério de progressividade e proporcionalidade, prevê o projeto as sanções de advertência, multa

²⁹⁹ O conceito básico de autorregulação (*compliance*) parece fazer sentido dentro de uma perspectiva da responsabilidade penal da pessoa jurídica, e não é esse o caminho seguido pelo legislador brasileiro. É de se ver, primeiramente, que muito embora a Constituição Federal brasileira de 1988 tenha feito duas remissões à responsabilidade da pessoa jurídica, de modo explícito em relação aos crimes ambientais, e de modo implícito em relação à ordem econômica, apenas em 1998 foi estabelecida, em termos infraconstitucionais, legislação disposta sobre o tema. Nada, entretanto, se disse em relação aos crimes econômicos. SAAD-DINIZ, Eduardo; SILVEIRA, Renato de Mello Jorge. ***Compliance, direito penal e lei anticorrupção.*** 1ª edição. São Paulo: Saraiva, 2015.p.28.

³⁰⁰ A única hipótese de imputar responsabilidade penal a uma pessoa jurídica por uma conduta qualificada como crime no ordenamento jurídico brasileiro está prevista na Constituição Federal no art. 225, § 3º: As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

³⁰¹ FERNANDES, Fernando Andrade. Brasil. In: **Tratado angloiberoamericano sobre compliance penal.** p.155-239. ALONSO, Ontiveros Miguel; RODRÍGIES-LÓEZ, Fernando. (coords.) Valencia: Tirant lo blanch, 2021. p. 158.

³⁰² *Ibid.* p. 158.

³⁰³ BADARÓ, Gustavo Henrique; BOTTINI, Pierpaolo Cruz. **Lavagem de dinheiro:** aspectos penais e processuais penais - comentários à lei 9.613/1998, com alterações da lei 12.683/2012. 5. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023. p. RB - 3.1. *E-book*.

pecuniária, inabilitação temporária e cassação da autorização para operação ou funcionamento. [...]

127. Como visto acima, o regime administrativo terá como ponto crucial a realização, pelos sujeitos obrigados, de registro e de comunicações de operações que excedam determinado valor, além de comunicações eventuais e periódicas de operações suspeitas de consubstanciarem a prática de lavagem de dinheiro³⁰⁴.

De modo similar, na Lei Anticorrupção brasileira, o *compliance* ganha novos contornos, ainda que esse instrumento não seja obrigatório — diferente do que determina a Lei de Lavagem de Dinheiro que vincula determinados setores econômicos — a legislação oferece benefícios na mitigação de pena de multa, em âmbito de responsabilidade objetiva administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos de corrupção³⁰⁵ contra a administração pública (nacional ou estrangeira) quando há adoção de programas de integridade, encorajando, assim, o fomento da cultura do *compliance* no setor privado (art.7º, VIII)³⁰⁶.

Ademais, quanto não seja objeto de análise do estudo, é relevante relembrar do Caso Mensalão, que suscitou inúmeras discussões acerca condenação dos ex-dirigentes da instituição bancária (Banco Rural) pelo crime de lavagem de dinheiro, “baseada na violação dos deveres de *compliance*” relativa à falta de cumprimento das disposições legais concernentes aos procedimentos preventivos³⁰⁷, uma vez que, segundo a Corte, pela obrigação legal de garante, os condenados teriam o dever de evitar a prática criminosa³⁰⁸.

³⁰⁴ BRASIL. Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF). **Exposição de motivos da Lei nº 9.613, de 1998.** Disponível em: <https://www.gov.br/coaf/pt-br/acesso-a-informacao/Institucional/atividade-de-supervisao/regulacao/supervisao/legislacao/exposicao-de-motivos-lei-9613-1.pdf/view>. Acesso em: 18. jan. 2025.

³⁰⁵ A Lei tem por finalidade “atingir o patrimônio das pessoas jurídicas e obter efetivo ressarcimento dos prejuízos causados por atos que beneficiam ou interessam, direta ou indiretamente, a pessoa jurídica”. BRASIL. **Exposição de Motivos Interministerial nº00011/2009 – CGU/MJ/AGU.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/projetos/EXPMOTIV/EMI/2010/11%20-%20CGU%20MJ%20AGU.htm Acesso em: 15. jan. 2025.

³⁰⁶ Mais recentemente, o Decreto nº 11.129/2022, que regulamenta a Lei em comento, dedicou o art.57 para descrever os parâmetros que são levados em consideração na avaliação dos programas de integridade para a atenuação das possíveis sanções.

³⁰⁷ O Tribunal chegou a entender que as disposições relativas à obediência normativa não diriam respeito à ponderação preventiva, mas, sim, a um reforço penal no que tange à lavagem de capitais. Dessa forma, tomaram-se as eventuais não correspondências aos programas de *compliance* como sendo verdadeira infração de dever, o que tornaria possível, mais claramente, a estipulação de responsabilidades penais a vários acusados. SAAD-DINIZ, Eduardo; SILVEIRA, Renato de Mello Jorge. ***Compliance, direito penal e lei anticorrupção.*** 1ª edição. São Paulo: Saraiva, 2015. p.28.

³⁰⁸ Trecho do voto do Ministro Relator Joaquim Barbosa: “Em que pese o esforço argumentativo da defesa, inclusive com novos memoriais, é muito claro nos autos, que a prática das várias operações de transferências e mútuos não seria possível senão com a deliberada e efetiva participação dos dirigentes do Banco Rural. A atuação da instituição financeira foi fundamental para a prática do delito. Basta, num simples exercício mental, suprimir na cadeia causal os atos atribuídos aos dirigentes do Banco Rural para

Desse modo, ainda subsistem incertezas quanto à função que o *compliance* desempenha no sistema jurídico-penal brasileiro. Dentro desse cenário, é igualmente relevante a discussão acerca da natureza jurídica desse instrumento. A esse respeito, pertinente é a indagação de Scodelari, que questiona se “seria o *compliance* um instituto de direito civil, econômico, regulatório, administrativo, penal, outra área ou nenhuma delas?”³⁰⁹. Para o Autor:

Se os programas de *compliance* estiverem previstos em lei ou se autodeclararem como mecanismos de prevenção específica de crimes, não haverá problema em classificá-los como de natureza penal. Especialmente quando vierem a assumir em casos concretos a feição, p.ex., de elemento de convicção para provar (ou afastar) o dolo, para motivar causa de isenção ou de modificação de pena. Quando a norma interna estiver voltada unicamente à regulação de condutas pré-típicas, nada impede classificar sua natureza como pré-penal. Isso porque tais condutas reguladas não chegam a se enquadrar, ainda, em tipos penais, mas a norma está voltada a impedir sua ocorrência. A expressão pré-penal parece adequada porque, ao lado de não haver conduta típica, não se trata de intervenção propriamente estatal, que no âmbito penal seria incriminadora ou punitiva. Embora o *compliance* como interferência *ex ante* não seja equivalente a normas de aplicação de penas privativas de liberdade (ao contrário, visa evitá-las), sua essência está intimamente ligada a elas, porque pretende, justamente, anular a formação de condutas que poderiam vir a ser correspondentes a tipos penais (realizando-se, assim, a já citada prevenção real)³¹⁰.

Por outro modo, Cardoso Motta indaga, se seria o *compliance* “mais um pretexto para ampliação do âmbito punitivo criminal? Um instrumento de controle penal? Um modelo de autorregulação regulada? Ou outro dos critérios preventivos de política criminal?”³¹¹. Parece plausível afirmar, conforme asseverou a autora, que essas

se verificar que o crime imputado não se consumaria. E, como alhures exposto, os dirigentes tinham dever de evitar a prática criminosa (obrigação legal, garante) e, de fato, também eram os responsáveis pela área de combate à lavagem de dinheiro. Não obstante o farto acervo documental, a acusação apegava-se, em especial, no depoimento de CARLOS ROBERTO SANCHES GODINHO, ex-funcionário do Banco Rural, para sustentar o conhecimento e o deliberado agir dos dirigentes da instituição”. (grifo nosso). BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **Ação Penal nº 470 Minas Gerais**. Plenário. Relator: Min. Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, julgado em 17/12/2012. p.3409-3410. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=3678648>. Acesso em: 19 jan. 2025.

³⁰⁹ Se o ilícito vier a ocorrer, o programa de prevenção pode vir a repercutir na(s) seara(s) jurídica(s) própria(s) daquela(s) em que tal fato se encaixe. Se for um crime, o programa pode constituir elemento de convicção pela condenação ou absolvição; pode ser utilizado como atenuante ou para exasperar a pena. Se for um ilícito civil, normativa interna pode auxiliar o julgador a concluir pela má-fé ou para mensurar o dano a ser indenizado. Se for um ilícito trabalhista, eventual sanção ao empregado ou ao seu superior pode estar prevista como regra de *compliance* e assim por diante. Isso não significa que tais hipotéticos programas sempre tiveram ou terão naturezas jurídicas criminal, civil ou trabalhista, respectivamente. Mas somente que, em tais casos, essas foram as suas repercuções. SCANDELARI, Gustavo Britta.

Compliance e prevenção corporativa de ilícitos: Inovações e aprimoramentos para programas de integridade. São Paulo: Almedina, 2022. p. 118.

³¹⁰ SCANDELARI. *Op. cit.* p. 120-121.

³¹¹ MOTTA CARDOSO, Débora. **A extensão do Compliance no direito penal:** análise crítica na perspectiva da lei de lavagem de dinheiro. 2013. Tese – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2013. p.192.

questões encontram-se ainda em aberto. O ponto é controverso e não encontra posição pacífica na doutrina ou jurisprudência.

Entretanto, parte da doutrina, passou a tratar o *compliance* como uma forma de autorregulação regulada (*enforced-self-regulation*), termo cunhado por John Braithwaite³¹², conferindo às empresas parte da tarefa de prevenção, por meio da responsabilidade de autogestão³¹³.

Esse instituto consiste na transferência da regulação da atividade empresarial por parte do Estado às próprias empresas, isto é, há uma “coexistência da regulação estatal com a autorregulação”. Destarte, para além do controle centralizado na Administração Pública o Estado passa a descentralizar o controle de riscos e delegar, parcialmente, ao setor empresarial o papel da autorregulação no que diz respeito à contenção de riscos inerentes à atividade empresarial³¹⁴.

Acerca desse tema, Anabela Miranda Rodrigues explica que, diante da evidente falha no sistema de justiça criminal para controlar as empresas, a autorregulação regulada configura-se como um novo modelo de intervencionismo do Estado, em que a “intervenção se faz à distância”³¹⁵, com vista ao controle da criminalidade empresarial³¹⁶.

Com efeito, a autorregulação regulada ou corregulação, refere-se à forma de “regulação estatal do mundo empresarial caracterizada pela incorporação da entidade privada no processo de regulação, mas de forma subordinada aos fins específicos ou

³¹² BRAITHWAITE, John. Enforced self-regulation: a new strategy for corporate crime control.

Michigan Law Review. v. 80, n. 7, 1982, p. 1466–1507. Disponível em: <https://repository.law.umich.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=4245&context=mlr>. Acesso em: 07 set. 2024.

³¹³ VERÍSSIMO, Carla. **Compliance:** incentivo à adoção de medidas anticorrupção. São Paulo: Saraiva, 2017. p.112-113.

³¹⁴ A lógica é simples: se o Estado é incapaz de regular externamente as empresas, seja por falta de informações ou por ausência de mecanismos eficazes para punir infrações normativas, a única forma de garantir que o exercício da liberdade empresarial se mantenha dentro de níveis de risco aceitáveis seria fazer com que as próprias empresas — que possuem o conhecimento necessário e a capacidade prática para aplicar o direito — assumam a autorregulação. Assim, fala-se na transição de um Estado prestacional e heterorregulador para um Estado garantidor, cuja função se limitaria a assegurar, como o próprio termo sugere, as ações realizadas pelo setor privado, que, por sua vez, alinharia seus interesses aos da coletividade. VILA, Ivó Coca. Los modelos de prevención de delitos como eximente de la responsabilidad “penal” empresarial en el ordenamiento jurídico español. In: **Compliance y responsabilidad penal de las personas jurídicas:** EEUU, España, Italia, México, Argentina, Colombia, Perú y Ecuador. VILA, Ivo Coca; MANRÍQUEZ, Alfredo R. Uribe. (Coods), p.125-146. Ciudad de México: Editorial Flores, 2017. p.128.

³¹⁵ VILA, Ivó Coca. Los modelos de prevención de delitos como eximente de la responsabilidad ‘penal’ empresarial en el ordenamiento jurídico español. In: **Compliance y responsabilidad penal de las personas jurídicas:** EEUU, España, Italia, México, Argentina, Colombia, Perú y Ecuador. VILA, Ivo Coca; MANRÍQUEZ, Alfredo R. Uribe. (Coods), p.125-146. Ciudad de México: Editorial Flores, 2017. p.52.

³¹⁶ RODRIGUES, Anabela Miranda. **Direito Penal Económico:** Uma política criminal na era *compliance*. Parte II. A Autorregulação regulada. *Corporate Governance e compliance*. Almedina: Coimbra, 2020. local. 1722.E-book.

interesses públicos predeterminados pelo Estado”³¹⁷. Assim, a autorregulação empresarial encontra limites na regulação estatal.

Nesse contexto, ainda que se possam ter restrições ao seu uso conceitual, para Silveira, de modo geral, os programas de *compliance* “refletem uma ideia autorregulação regulada de pessoas jurídicas vistas como empresas com o propósito básico de se evitar o cometimento de ilícitos”³¹⁸. Na mesma linha, Saad-Diniz, aduz que:

Assumindo como os programas de *compliance* acoplam procedimentos de condução da atividade empresarial a preceitos de regulação estatal. Este acoplamento entre a auto-gestão da atividade empresarial e a ingerência estatal procura, de um lado, desenvolver mecanismos de prevenção a infrações econômicas, elaborando estruturas de incentivo ao cumprimento de deveres mais ou menos adequados aos códigos de conduta corporativos, e, de outro, sistematizar modelos de imputação de responsabilidade em vista do déficit de organização³¹⁹.

A partir dessa lógica, esse novo sistema pode ser observado na política de prevenção à lavagem de dinheiro, cujo Estado passou a adotar estratégias de prevenção criminal para que determinadas Instituições públicas e privadas (sujeitos obrigados), fossem compelidas a colaborar por meio da criação de sistemas internos (autocontrole e autofiscalização) para prevenir os riscos de lavagem de dinheiro³²⁰.

Nesse cenário, há uma conjugação entre os interesses público e privado. Enquanto o setor público ocupa-se em detectar e punir, o setor privado (sujeitos obrigados), por meio dos deveres legais, dedica-se, essencialmente, em prevenir e

³¹⁷ Coca Vila aponta para três modelos de autorregulação: em primeiro lugar, pode acontecer que o Estado delegue pontualmente a faculdade de regulamentação, mas mantenha o poder de revisão, supervisão e sanção, ou vice-versa, ou seja, que o Estado regule, mas delegue à empresa o *enforcement*. Fala-se, assim, no fenômeno da autorregulação delegada (*delegated self-regulation*). Em segundo lugar, o Estado pode transferir a faculdade de regulamentação, supervisão e sanção, mantendo, contudo, a competência para revisar tanto as normas estabelecidas quanto a forma como se dá o *enforcement*. Nesse caso, trata-se da chamada autorregulação transferida (*devolved self-regulation*). Por fim, há os processos puros de co-regulação (*cooperative self-regulation*), isto é, mecanismos em que o Estado trabalha lado a lado com as empresas na construção de sistemas regulatórios específicos, de modo que, embora seja do Estado a competência para aprovação final do sistema regulatório, as empresas, bem como todos terceiros interessados, participam desde o início do processo, fornecendo ao Estado as informações de que ele não dispõe e permitindo, assim, a criação de sistemas específicos e individualizados de regulação. VILA, Ivó Coca. Programas de Cumplimiento como Forma de Autorregulación Regulada? In: Sánchez, Jesús-María Silva; Fernández, Raquel Montaner. In: **Criminalidad de empresa y compliance: prevención y reacciones corporativas**. pp. 43-72. Barcelona: Atelier, 2013. p.51-52.

³¹⁸ SILVEIRA, Renato de Mello Jorge; SAAD-DINEZ, Eduardo. **Compliance, direito penal e lei anticorrupção**. 1^a edição. São Paulo: Saraiva, 2015. p.113.

³¹⁹ Saad-Diniz, Eduardo. A criminalidade empresarial e a cultura de *compliance*. **Revista Eletrônica de Direito Penal AIDP-GB**. Ano 2, vol. 2, 2014. p.112-121. p.114.

³²⁰ CORDERO, Isidoro Blanco. Eficacia del sistema de prevención del blanqueo de capitales estudio del cumplimiento normativo (*compliance*) desde uma perspectiva criminológica. In: **Eguzkilore: Cuaderno del Instituto Vasco de Criminología**, n. 23 – San Sebastián, 2009. p. 117-138, p.118.

detectar situações suspeitas³²¹. Essa parece ter sido a lógica da Exposição de Motivos da Lei de Lavagem de Dinheiro:

82. A idéia de compartilhamento de responsabilidade entre o Estado e os setores da atividade econômica utilizados para a lavagem de dinheiro encontra um fundamento teórico e outro prático.

83. O fundamento teórico para essa divisão de tarefas parte do princípio de que a responsabilidade pelo combate dos crimes de lavagem não deve ficar restrita tão-só aos órgãos do Estado, mas também deve envolver toda a sociedade, tendo em vista o potencial desestabilizador dos crimes que se utilizam com maior vigor dos processos de lavagem. Assim, como certos setores da economia são utilizados como via para a prática do crime de lavagem de dinheiro, o que acaba por contaminar as atividades lícitas desenvolvidas por esses setores, e, por conseguinte, afetando a credibilidade e a estabilidade desses setores, nada mais lógico do que fazer com que assumam ônus e responsabilidades no combate de uma atividade delituosa que os atinge diretamente.

85. Essa idéia de co-participação no combate às atividades ilícitas está, inclusive, consagrada no art. 144 da Constituição Federal, que deixa claro que a segurança pública é um dever do Estado, mas também é um direito e uma responsabilidade de todos. No mesmo sentido e de forma mais específica, já no que concerne ao Sistema Financeiro Nacional, o art. 192 do texto constitucional estabelece que ele deverá ser "estruturado de forma [...] a servir aos interesses da coletividade".

86. Ao lado disso, há razões de ordem prática que justificam esse compartilhamento, na medida em que esses setores, pela proximidade com os seus clientes, dispõem de maiores condições para diferenciar operações lícitas de operações ilícitas³²².

Conforme já explanado, na Lei de Lavagem de Dinheiro, essa característica torna-se mais evidente nos artigos 10 e 11 os quais estabelecem uma série de obrigatoriedades direcionadas aos setores vulneráveis a esse tipo de ilícito. Diante disso, pode-se argumentar que o *compliance*, por meio da autorregulação regulada³²³, surge como uma proposta de auxílio ao Direito Penal para o enfrentamento dessa

³²¹ *Ibid.* p.118.

³²² BRASIL. Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF). **Exposição de motivos da Lei nº 9.613, de 1998.** Disponível em: <https://www.gov.br/coaf/pt-br/acesso-a-informacao/Institucional/atividade-de-supervisao/regulacao/supervisao/legislacao/exposicao-de-motivos-lei-9613-1.pdf/view>. Acesso em: 18. jan. 2025.

³²³ De outra forma, Saavreda, entende que, "essa forma de abordagem do fenômeno do *compliance* inova em relação ao estado da arte sobre o tema: em regra, nos textos acadêmicos, o fenômeno do *compliance* é tratado de forma praticamente consensual como uma forma de "autorregulação regulada". Acontece que, se estivermos corretos em nossa análise, essa forma de tratamento do tema é unilateral e reducionista, porque não identifica um elemento importante, que é a – por nós chamada – dimensão econômica de mercado. Quem trata o *compliance* como forma de autorregulação regulada parece estar supondo ainda uma forma de organização da sociedade em que o Estado tem a centralidade e tem a capacidade de direcionar a economia. Não há a menor dúvida de que o Estado detém uma função regulatória e impacta a atividade econômica e, em algum sentido, é uma das condições para seu funcionamento; mas as razões e as maneiras pelas quais as corporações adotam um determinado tipo de sistema de gestão de *compliance* dependem muito mais de uma série de outros fatores, que não são explicáveis apenas com risco da sanção imposta pelo Estado. SAAVREDA, Giovani. **Compliance**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. p. RB-1.1. E-book.

problemática, como medida de política criminal preventiva no combate à lavagem de dinheiro³²⁴.

Nota-se a intenção do legislador ao promover uma “regulação descentralizada”, conferindo um papel ativo aos atores que operam nas áreas de risco, com estratégias de colaboração com as autoridades competentes por meio da criação de suas próprias políticas internas voltadas à detecção e à prevenção de atividades suspeitas (autorregulação)³²⁵. De outro modo, pode-se observar uma espécie de “regulação centralizada”, representada pela criação do COAF, como órgão especializado responsável por concentrar e coordenar as políticas de prevenção.

Em última análise, a partir da leitura desse instrumento normativo, permite inferir a existência de uma abordagem de dupla regulação na estrutura regulatória administrativa estabelecida pelo texto legal³²⁶: 1) descentralizada, caracterizada pela autorregulação dos sujeitos obrigados e, 2) centralizada, através da regulação pelo Poder Público, por meio do COAF e demais atores do Sistema Financeiro Nacional (SFN).

Em conclusão, embora não se possa afirmar com precisão a verdadeira natureza jurídica que o fenômeno do *compliance* ocupa no sistema jurídico-penal brasileiro, esse instrumento adquiriu importância no Direito com a implementação da Lei Antilavagem³²⁷. Esse contexto marcou, portanto, o início do *compliance* na esfera criminal como uma ferramenta de prevenção à lavagem de dinheiro no sistema bancário brasileiro.

A partir desse marco, uma gama de normativas do Sistema Financeiro Nacional (SFN), tem sido incorporada paulatinamente ao ordenamento jurídico pátrio e trouxe importantes avanços com vista a fortalecer o cunho preventivo na prevenção desse ilícito no segmento bancário, baseada nas obrigações e deveres de *compliance* conforme será analisado a seguir.

³²⁴ CORDERO, Isidoro Blanco. Eficácia del sistema de prevención del blanqueo de capitales estudio del cumplimiento normativo (*compliance*) desde una perspectiva criminológica. In: **Eguzkilore: Cuaderno del Instituto Vasco de Criminología**, n. 23 – San Sebastián, 2009. p. 117-138, p.118.

³²⁵ VIEIRA, Vânia Lúcia Ribeiro. A atuação do COAF na prevenção à lavagem de dinheiro à luz da Teoria da Regulação Responsiva. **Revista de Direito Setorial e Regulatório**, Brasília, v. 4, n.1, p. 263-288, 2018. p. 273.

³²⁶ *Ibid.* p. 273.

³²⁷ SAAVEDRA, Giovani Agostini. *Compliance criminal: revisão teórica e esboço de uma delimitação conceitual*. **Revista Duc In Altum-Cadernos de Direito**. v. 8, n. 15, 2016. p. 239-256. p. 242.

3.3 O AR CABOUÇO REGULATÓRIO BRASILEIRO E A FUNÇÃO DO COMPLIANCE NA PREVENÇÃO À LAVAGEM DE DINHEIRO NO SETOR BANCÁRIO

A partir da Lei de Lavagem de Dinheiro, iniciou-se no Brasil uma série de passos importantes no sistema financeiro na busca por aderência aos princípios e diretrizes internacionais. Em razão disso, o Governo brasileiro articulou uma sequência de expansões normativas e instrumentos regulatórios, bem como a implementação de medidas para o fortalecimento das instituições no que tange à prevenção de lavagem de capitais³²⁸.

Por essa razão, as instituições bancárias foram compelidas a “iniciar um ciclo de mudanças cada vez mais radicais, com reestruturações estratégicas, organizacionais e tecnológicas”³²⁹, notadamente, no que tange ao desenvolvimento de mecanismos e adequação a um cenário de riscos constantes.

Nessa perspectiva, os bancos passaram a criar e implementar os meios para executar as diretrizes internacionais e a política criminal descritas na Lei antilavagem, operando sob a supervisão e regulamentação de autoridades governamentais, notadamente, do Conselho Monetário Nacional (CMN), do Banco Central do Brasil (Bacen) e da Comissão de Valores Mobiliários (CVM).

Dessa forma, muito embora não tenha sido exposto de forma expressa na Lei 9.613/98 e sua função, frequentemente, seja concebida e interpretada de maneira abstrata, o *compliance* se materializa por meio de práticas concretas. Essa transição do plano teórico para a aplicação prática ocorre por meio da criação e da execução de estratégias e procedimentos que se mostrem adequados para assegurar o cumprimento das regras prudenciais descritas na Lei antilavagem, cujo escopo final consiste em robustecer e preservar a higidez do sistema financeiro nacional.

³²⁸ Em 2003, foi criada a ENCLA – Estratégia Nacional de Combate à Lavagem de Dinheiro, nomenclatura posteriormente alterada para ENCCLA – Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro, cuja finalidade consiste na “articulação institucional brasileira para o arranjo, discussões, formulação e concretização de políticas públicas e soluções de enfrentamento à corrupção e à lavagem de dinheiro”. Anualmente, a ENCCLA propõe um Plano de Ações mitigadoras dos riscos, contemplando aspectos relacionados a prevenção, detecção e punição de corrupção e de lavagem de dinheiro. BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro - ENCCLA**. Disponível em: <https://enccla.camara.leg.br/acoes>. Acesso em: 13 jun. 2024.

³²⁹ FEDERAÇÃO BRASILEIRA DE BANCOS (FEBRABAN). **Função de compliance**. Disponível em: https://www.legiscompliance.com.br/images/pdf/funcaodecompliance_09_abi_febraban.pdf. Acesso em: 02 set. 2023.

Contudo, a Lei Antilavagem não especificou critérios mínimos que esses setores deveriam seguir ao elaborar suas atuações estratégicas, conferindo certa flexibilidade aos sujeitos obrigados para adaptarem suas abordagens de acordo com suas particularidades e riscos específicos³³⁰, na forma disciplinada pelos órgãos competentes.

Tal flexibilidade, no entanto, acarretou, por conseguinte, em uma certa subjetividade acerca do tema. Em razão disso, no âmbito das Instituições Financeiras³³¹, o primeiro documento a tratar sobre o assunto foi a Carta Circular do Bacen nº 3.461/2009³³², (alterada pela Circular nº 3.654/2013), posteriormente revogada pela Circular nº 3.978/2020³³³.

Esse novo ato regulatório deu vida ao art.10, Inc. III de que trata a Lei de Lavagem de dinheiro e estabelece parâmetros e orientações às instituições reguladas — como bancos e outras entidades financeiras autorizadas a funcionar pelo Bacen — para o cumprimento das obrigações descritas naquele diploma legal. Entre as exigências, a Circular confere às instituições a implementação de uma “política formulada com base em princípios e diretrizes que busquem prevenir a sua utilização para as práticas de lavagem de dinheiro” (art.2º) e define requisitos mínimos para que essa política seja devidamente aplicada.

Tais deliberações abrange regras gerais (políticas, processos, pessoas e tecnologia) com ênfase, especialmente, na definição de papéis e responsabilidades, na avaliação de riscos relacionada à introdução de novos produtos, serviços e

³³⁰ Em 2017, o Conselho Monetário Nacional publicou a Resolução nº 4.553/2017 que estabelece a segmentação do conjunto das instituições financeiras para fins de aplicação proporcional da regulação prudencial, considerando o porte e a atividade internacional das instituições que compõem cada segmento.

³³¹ Já as demais pessoas tratadas no art. 9º da Lei de lavagem, para as quais não existe órgão próprio fiscalizador, o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), publicou a Resolução 36/2021 que disciplina a forma como aqueles que se sujeitem à supervisão do COAF, devem adotar, no cumprimento do dever estabelecido no art. 10, III da Lei de Lavagem, políticas, procedimentos e controles internos de prevenção à lavagem de dinheiro, que lhes permitam cumprir ao disposto nos arts. 10 e 11 da referida Lei.

³³² Art. 1º As instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil devem implementar políticas e procedimentos internos de controle destinados a prevenir sua utilização na prática dos crimes de que trata a Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998.

³³³ BANCO CENTRAL DO BRASIL. Circular nº 3.978, de 23 de janeiro de 2020. Dispõe sobre a política, os procedimentos e os controles internos a serem adotados pelas instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil visando à prevenção da utilização do sistema financeiro para a prática dos crimes de “lavagem” ou ocultação de bens, direitos e valores, de que trata a Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, e de financiamento do terrorismo, previsto na Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016. Disponível em: https://normativos.bcb.gov.br/Lists/Normativos/Attachments/50905/Circ_3978_v5_P.pdf. Acesso em: 13. jul. 2024.

tecnologias³³⁴, na promoção da cultura organizacional e, na capacitação dos funcionários sobre o tema e critérios específicos para contratação de pessoal (art. 3º).

Além disso, as determinações regulatórias contemplam também a implementação de procedimentos para viabilizar as ações voltadas à detecção de operações suspeitas³³⁵, reforçando o papel e o compromisso da alta Administração de garantir que a política, os procedimentos e os controles internos sejam eficazes e continuamente aprimorados. Outrossim, a regulamentação dispõe que as instituições devem possuir uma “estrutura de governança adequada” (art.8º), de modo que se possa instituir mecanismos de acompanhamento e de controle (art.61)³³⁶, para assegurar o cumprimento dessa política.

Nesse tocante, o ato normativo discorre, também, acerca da necessidade de se avaliar a efetividade das ações implementadas (por meio de relatórios anuais), sobretudo no que tange à análise de estratégias voltadas para conhecer clientes, funcionários, parceiros e prestadores de serviços, bem como às medidas de monitoramento, seleção, análise e comunicação ao COAF (art.63, II).

Cabe consignar que um avanço importante descrito no documento diz respeito à implementação de avaliação interna de risco (AIR) (art.10)³³⁷. A norma segue em consonância à orientação da última revisão das Recomendações do GAFI, realizada em 2012, que estabeleceu um marco importante na prevenção e combate à lavagem de capitais ao enfatizar a “Abordagem Baseada em Risco - ABR”³³⁸ (Recomendação nº 1),

³³⁴ A esse respeito, Bottini explica que “a criação e oferta de novos produtos, bem como qualquer ato inédito ou fora dos padrões ordinários, deve ser antecedida de análise prévia pelos setores jurídico e de prevenção à lavagem de dinheiro sob a perspectiva de sua compatibilidade com as normas em vigor”. BADARÓ, Gustavo Henrique; BOTTINI, Pierpaolo Cruz. **Lavagem de dinheiro: aspectos penais e processuais penais - comentários à lei 9.613/1998, com alterações da lei 12.683/2012.** 4. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. p. RB - 3.8. *E-book*.

³³⁵ Art. 3º, II: as diretrizes para implementação de procedimentos: a) de coleta, verificação, validação e atualização de informações cadastrais, visando a conhecer os clientes, os funcionários, os parceiros e os prestadores de serviços terceirizados; b) de registro de operações e de serviços financeiros; c) de monitoramento, seleção e análise de operações e situações suspeitas; e d) de comunicação de operações ao Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf).

³³⁶ Tais mecanismos devem incluir: I - a definição de processos, testes e trilhas de auditoria; II - a definição de métricas e indicadores adequados; e III - a identificação e a correção de eventuais deficiências.

³³⁷ No Brasil, a Resolução do Conselho Monetário Nacional nº 4.557/2017, dispõe sobre a estrutura de gerenciamento de riscos, a estrutura de gerenciamento de capital e a política de divulgação de informações nas Instituições Financeiras. BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Resolução nº 4.557, de 23 de fevereiro de 2017.** Dispõe sobre a estrutura de gerenciamento de riscos, a estrutura de gerenciamento de capital e a política de divulgação de informações. Disponível em:

https://normativos.bcb.gov.br/Lists/Normativos/Attachments/50344/Res_4557_v8_P.pdf Acesso em: 05 jul. 2024.

³³⁸ Sob a coordenação do Coaf, foi concluída em 2021 a primeira Avaliação Nacional de Riscos (ANR), nos termos estabelecidos no Decreto nº 10.270, de 2020, o que possibilitou não somente colocar o país

cujo escopo está centrado na “identificação, avaliação e compreensão”³³⁹ dos riscos a que os Países estão suscetíveis³⁴⁰.

Nessa diretriz, o GAFI destacou a necessidade de os países identificarem e compreenderem suas principais fragilidades associadas ao risco da lavagem de capitais³⁴¹ para uma adoção de medidas proporcionais e adequadas para mitigá-las³⁴². De modo que, ao identificar tais riscos, torna-se necessário avaliá-los (baixos, médios e altos) para compreender a probabilidade da ocorrência, bem como os impactos que deles derivam, seja financeiro, jurídico, reputacional ou socioambiental, tema que foi abordado no art. 10, parágrafos 2º e 3º da Circular³⁴³.

Cada avaliação torna-se crucial no sistema financeiro, pois fornece informações valiosas e permite compreender e direcionar com mais eficiência recursos aos setores mais expostos, uma vez que o mercado bancário oferece uma ampla variedade das operações, transações, produtos e serviços financeiros, os quais estão

em conformidade com os padrões internacionais do Gafí, mas, principalmente, alavancar a efetividade do regime nacional antilavagem de dinheiro. BRASIL. Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF). **Relatório integrado de gestão 2023**. Brasília, DF: COAF, 2023. p. 39-42. Disponível em: <https://www.gov.br/coaf/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/publicacoes-do-coaf-1/rig-coaf-2023.pdf>. Acesso em: 24. jul. 2024.

³³⁹ FINANCIAL ACTION TASK FORCE (FATF). **International standards on combating money laundering and the financing of terrorism & proliferation**: The FATF Recommendations. França: FATF, Updated February 2025. Disponível em: <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/recommendations/FATF%20Recommendations%202012.pdf.coredownload.inline.pdf>. Acesso: 07 jun. 2024.

³⁴⁰ No Brasil, de acordo com avaliação setorial de riscos, realizada pelo Grupo de Trabalho de Avaliação Nacional de Riscos de Lavagem de Dinheiro, as instituições financeiras bancárias e não bancárias correspondem ao setor mais vulnerável à lavagem. De acordo com o relatório, os ativos totais das instituições financeiras bancárias e não bancárias somavam, ao fim de 2020, mais de R\$9,7 trilhões; sendo 94% desse capital relativo ao setor bancário. BRASIL. Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF). **Avaliação Nacional de Riscos**. Brasília, DF: COAF, 2023. p. 57. Disponível em: https://www.gov.br/coaf/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/avaliacao-nacional-de-riscos/3-2_relatorio-avaliacao-nacional-de-risco.pdf/view. Acesso: 21. jun. 2024.

³⁴¹ 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. No Estudo, entre as ameaças classificadas como “ameaça muito alta” destacam-se os crimes de corrupção, tráfico de drogas, Facção – PCC, crimes financeiros e sonegação fiscal. *Ibid.*, p.17.

³⁴² FINANCIAL ACTION TASK FORCE (FATF). **International standards on combating money laundering and the financing of terrorism & proliferation**: The FATF Recommendations. França: FATF, Updated February 2025. Disponível em: https://www.gov.br/coaf/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/avaliacao-nacional-de-riscos/sumario_executivo-avaliacao-nacional-de-riscos.pdf/view. Acesso em: 21 jun. 2024.

³⁴³ Nesse sentido, ao intensificar a aderência das suas atividades de supervisão à ABR, o Coaf passou a adotar modelo conceitual que pressupõe os seguintes elementos estruturais: Avaliação Nacional de Riscos (ANR); avaliação setorial de vulnerabilidades (estimar, em relação a uma série de eventos de risco, os correspondentes níveis de probabilidade e de impacto sobre o sistema de PLD) e; matriz de riscos da supervisão (ferramenta desenvolvida para aferir o grau de risco de cada pessoa obrigada sujeita à supervisão do Coaf). Conselho de Controle de Atividades Financeiras - COAF. **Relatório integrado de gestão 2023**. p. 39-42. Disponível em: <https://www.gov.br/coaf/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/publicacoes-do-coaf-1/rig-coaf-2023.pdf>. Acesso em: 24. jul. 2024.

suscetíveis a diferentes níveis de riscos³⁴⁴. Isso implica dizer que, “a prioridade, a extensão, o nível, a frequência ou a severidade dos controles implementados serão mais robustos em determinados segmentos”³⁴⁵, notadamente, a área comercial.

Desse modo, faz-se necessária uma atuação proativa por parte dos Bancos em identificar de forma precoce, as áreas críticas que merecem maior atenção, levando-se em consideração, de acordo com a Circular, o perfil de risco dos clientes; da instituição; das operações, transações, produtos e serviços, abrangendo todos os canais de distribuição e a utilização de novas tecnologias e; dos funcionários, parceiros e prestadores de serviços terceirizados (art.10, § 1º).

Ademais, além da análise de riscos, em cumprimento ao art. 10, incisos I e II da lei de Lavagem, a Circular traçou procedimentos específicos que as instituições devem observar na identificação de clientes e registro das operações, definindo, também, estratégias para o monitoramento, a seleção, a análise e a comunicação de operações e situações suspeitas (art.11). Assuntos que serão tratados de forma detalhada no tópico a seguir.

Dentro desse mesmo contexto, como visto anteriormente e, aqui importa acentuar, o *compliance*, sedimentou-se na atividade empresarial e faz parte de um conjunto de ações que “permeia todos os níveis de uma organização”³⁴⁶. Contudo, a despeito de o *compliance* ter sido inicialmente introduzido nas Instituições bancárias por meio legislação antilavagem, nas últimas décadas, houve um crescimento exponencial dessa ferramenta e acabou consolidando-se como uma prática essencial em todo sistema bancário, abrangendo todas as esferas da instituição, desde a observância de padrões adequados de conduta de mercado à estruturação e comercialização de produtos e serviços³⁴⁷.

Assim, diante do panorama já destacado, nessa parte do estudo recorda-se que, Organismos Internacionais deram ensejo a uma série de diretrizes e recomendações com o objetivo de auxiliar os bancos a gerenciarem os riscos associados as suas atividades.

³⁴⁴ FINANCIAL ACTION TASK FORCE (FATF). **Guidance for a risk-based approach:** the banking sector. France: FATF, 2014. Disponível em: <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/guidance/Risk-Based-Approach-Banking-Sector.pdf>. Acesso em: 21 jun. 2024.

³⁴⁵ *Ibid.*

³⁴⁶ INSTITUTO BRASILEIRO GOVERNANCA CORPORATIVA (IBGC). **Compliance à luz da Governança corporativa.** Disponível em: <https://conhecimento.ibgc.org.br/Paginas/Publicacao.aspx?PubId=23486>. Acesso em: 26 mar. 2023.

³⁴⁷ BANK FOR INTERNATIONAL SETTLEMENTS (BIS). **Basel Committee on Banking Supervision: Compliance and the compliance function in banks.** Disponível em: <https://www.bis.org/publ/bcbs113.pdf> Acesso em: 03 mai. 2024

Nesse contexto, o Acordo de Basileia II, promulgado em 2004, trouxe entre as suas principais pautas o requerimento de capital para mitigação dos riscos mais relevantes enfrentados pelas instituições financeiras, com ênfase inicial aos riscos de crédito, de mercado e risco operacional³⁴⁸.

Posteriormente, diante da evolução das vulnerabilidades e ameaças no cenário financeiro, houve a necessidade da abordagem de outras categorias de riscos. Em resposta a essa questão, somado àquele Acordo, no ano seguinte, o Comitê de Basileia, publicou um documento contendo dez princípios dedicados, exclusivamente, ao *compliance* que passaram a servir como norteadores para gestão dos Riscos de *Compliance* (*compliance risk*) e a Função do *Compliance* nos bancos (*Compliance and the compliance function in banks*)³⁴⁹.

Nessa seara, cabe destacar, por oportuno que, pela primeira vez fez-se alusão a uma função do *compliance* dentro nos bancos, assim como ao uso da expressão “risco de *compliance*” ou “risco de conformidade”, introduzida no contexto bancário, como uma categoria específica de risco que se traduz como:

O risco de sanções legais ou regulatórias, perda financeira significativa ou dano à reputação que um banco pode sofrer como resultado do não cumprimento de leis, regulamentos, regras, padrões de organizações autorreguladoras relacionadas e códigos de conduta aplicáveis às suas atividades bancárias³⁵⁰.

Ainda no âmbito internacional, no ano 2014, a ISO — *International Organization for Standardization*, publicou a ISO 19600/2014, posteriormente, revisada e substituída pela ISO 37301/2021, *compliance management systems (CMS)*, que consiste em um padrão internacional de conformidade, também conhecida como “ISO *Compliance*”, que fornece às organizações um conjunto de diretrizes e orientações essenciais para um sistema de gestão de *compliance*. Dentre outras disposições, a norma enfatiza a necessidade de avaliação do risco de *Compliance*³⁵¹, considerada, pelo órgão, como o pilar desse sistema. Esse risco é definido pela ISO como a “probabilidade da

³⁴⁸ BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Recomendações de Basileia**. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/recomendacoesbasileia> Acesso em: 27 mai. 2024.

³⁴⁹ BANK FOR INTERNATIONAL SETTLEMENTS (BIS). *Op. Cit.*

³⁵⁰ *Ibid.*

³⁵¹ Os riscos de *compliance* incluem os riscos de *compliance* inerentes e os riscos de *compliance* residuais. Os riscos de *compliance* inerentes se referem a todos os riscos de *compliance* enfrentados por uma organização em uma situação descontrolada sem qualquer medida correspondente de tratamento dos riscos de *compliance*. Os riscos de *compliance* residuais são os riscos de *compliance* não controlados efetivamente pelas medidas existentes de tratamento de risco de *compliance* de uma organização.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARDIZATION (ISO). 37301: 2021: **Compliance management systems: Requirements with guidance for use**. Geneva, Switzerland: ISO, 2021. Disponível em: <https://www.iso.org/obp/ui/en/#iso:std:iso:37301:ed-1:v1:en>. Acesso em: 05 mar 2024.

ocorrência e as consequências de *não compliance* com a política e as obrigações de *compliance* da organização”.

Assim, diante da proporção e abrangência do *compliance* no meio financeiro e dos riscos associados a esse segmento, somada à Circular supracitada, o Conselho Monetário Nacional (CMN) editou a Resolução nº 4.595/17³⁵², que regulamenta a política de conformidade (*compliance*) aplicável às instituições financeiras³⁵³ e, por primeira, fez-se referência ao termo “*compliance*” de forma expressa na legislação brasileira.

Esse marco regulatório é fundamentado nos Princípios de Basileia e, de modo similar à Circular nº 3.978/20, define parâmetros mínimos na implementação de programas de *compliance* a serem cumpridos pelas instituições bancárias, levando-se em conta “a natureza, o porte, a complexidade, a estrutura, o perfil de risco e o modelo de negócio da instituição, de forma a assegurar o efetivo gerenciamento do seu risco de conformidade” (art.2º). Assim, alinhada às diretrizes internacionais, esse ato normativo passou a tratar de forma específica acerca dos riscos de *compliance*.

Nesse cenário, a regulamentação atribuiu ao Conselho de Administração das IFs a responsabilidade de garantir a adequada gestão da política de conformidade na instituição (art. 9º). Isso deve-se ao fato de que, conforme sublinhou o Comitê de Basileia, o compromisso com o *compliance* deve iniciar pelo "topo"³⁵⁴ — *tone at the top* (tom da liderança ou o tom que vem do topo)³⁵⁵.

Visto que, essa abordagem a partir do topo, reconhece que a liderança desempenha um papel crucial em modelar o comportamento organizacional, “na disseminação de padrões de integridade e conduta ética” (art.9º, I, d) a serem seguidos por todos os colaboradores e partes interessadas, garantindo, assim, que a cultura de *compliance* não seja apenas uma função periférica.

³⁵² BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Resolução nº 4.595, de 28 de agosto de 2017.** Dispõe sobre a política de conformidade (*compliance*) das instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil. Disponível em:

https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/50427/Res_4595_v1_O.pdf. Acesso em: 03 mai. 2024

³⁵³ Nesse viés, é digno de nota que, a Resolução nasce também, sob a influência da Lei Anticorrupção que, em 2012, passou incentivar às empresas a adoção de “programas de integridade”.

³⁵⁴ BASEL COMMITTEE ON BANKING SUPERVISION (BCBS). ***Compliance and the compliance function in banks.*** p.7. Disponível em: <https://www.bis.org/publ/bcbs113.pdf>. Acesso em: 11 jul. 2024.

³⁵⁵ NÍÑEZ, Anna. **El compliance officer, ¿un profesional en riesgo?** perspectiva penal, empresarial, procesal, de la fiscalía y jurisprudencial. NAVARRO, Jorge (Dir.); MONTANER, Raquel (Coord.) Profit Editorial, 2018. p.54.

Nesse sentido, Sánchez-Macías e Rodríguez-López explicam que, uma das formas de comprovar se o compromisso com o *compliance* é, verdadeiramente, genuíno ou, meramente, um cumprimento de protocolo ou legal, consiste em verificar se os líderes da organização “são os primeiros impulsionadores e promotores da mudança da cultura organizacional” ou seja, se existe, ou não, o real “*one at the top*”³⁵⁶. Vinculado a essa ideia, Laufer sugere que deve haver um compromisso do qual corresponde a “uma responsabilidade partilhada”³⁵⁷, a ser observada desde a Alta administração, dirigentes, colaboradores, até terceiros que atuem em nome da Instituição.

Ademais, convém destacar, ainda, nos termos da Circular que, a política de *compliance*, preconizada nesse instrumento jurídico, deve definir o “objetivo e o escopo da função de conformidade” (art. 5º, I), configurada a partir da criação de uma estrutura independente³⁵⁸, de modo a evitar conflito de interesses com as demais áreas do banco, notadamente, a do segmento comercial (art. 5º, II) e segregada da unidade executora da atividade de auditoria interna³⁵⁹ (art. 6º). A esse respeito, Bottini salienta que tal formatação permite que “informações relevantes cheguem à alta direção, evitando imputações posteriores a título de negligência ou de cegueira deliberada”.³⁶⁰

Nesse ínterim, não obstante a sua autonomia e independência, a Resolução dispõe que, o risco de conformidade deve ser gerido em conjunto com os demais riscos inerentes às atividades da instituição (art. 2º, §2º), especialmente, com o risco operacional³⁶¹, devido à estreita relação entre as duas funções³⁶². Isso implica dizer que,

³⁵⁶ SÁNCHEZ-MACÍAS, José-Ignacio; RODRÍGUEZ-LÓPEZ, Fernando. Estudio Preliminar. In: **Tratado angloiberoamericano sobre compliance penal**. ALONSO, Ontiveros Miguel; RODRÍGIES-LÓEZ, Fernando. (coords.) Valencia: Tirant lo blanch, 2021. p. 48.

³⁵⁷ LAUFER, Willian S. Corporate liability, risk shifting and the paradox of *compliance*. **Vanderbilt Law Review**, v.52, pp.1344-1420, 1999. p.1393.

³⁵⁸ Não se destina a prescrever uma estrutura organizacional específica, uma vez que “O Comitê de Basileia trata *compliance* como “função” e não como uma estrutura fixa, como uma diretoria ou departamento, por causa das diferenças existentes em função da jurisdição, porte, tipo de instituição e natureza das atividades desenvolvidas. FEDERAÇÃO BRASILEIRA DOS BANCOS (FEBRABAN) **Função de Compliance**. Disponível em:

<https://www.febraban.org.br/7rof7swg6qmyvwjcfwf7i0asdf9jyv/siteweban/funcoescompliance.pdf>. Acesso em: 11 jul. 2024.

³⁵⁹ A auditoria interna efetua verificação de forma aleatória e temporal por meio de amostragens para certificar-se do cumprimento das normas e processos instituídos pela administração, o *compliance* executa tais atividades de verificações de forma rotineira e permanente. MANZI, Vanessa Alessi.

Compliance no Brasil. Consolidação e perspectivas. São Paulo: Saint Paul, 2008. P.61.

³⁶⁰ BADARÓ, Gustavo Henrique; BOTTINI, Pierpaolo Cruz. Lavagem de dinheiro: aspectos penais e processuais penais - comentários à lei 9.613/1998, com alterações da lei 12.683/2012. 4. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. p. RB - 3.3. *E-book*.

³⁶¹ Risco Operacional é conceituado pelo art. 32 da Resolução do CMN nº 4.557/2017 como: “a possibilidade da ocorrência de perdas resultantes de eventos externos ou de falha, deficiência ou inadequação de processos internos, pessoas ou sistemas”. BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Resolução nº 4.557, de 23 de fevereiro de 2017**. Dispõe sobre a estrutura de gerenciamento de riscos e a estrutura

embora o *compliance* opere de forma independente, torna-se fundamental que haja uma interação com as demais áreas de risco para garantir uma abordagem integrada na gestão dos riscos do banco.

Nesse particular, o Conselho Monetário Nacional (CMN) também preocupou-se com a presença de uma função formal e bem estruturada dentro do banco, que deve ser desempenhada, de forma exclusiva (individual ou colegiada), por especialistas na área, com a definição clara acerca de suas atribuições, dotados de autonomia e autoridade, com acesso irrestrito a dados e a informações necessárias para o exercício de suas atividades (art.5º, V).

A esses indivíduos foi delegada a importante missão de executar um conjunto de medidas relacionadas à função de conformidade (art. 7º). Entre essas ações destaca-se a tarefa de “testar e avaliar a aderência da instituição ao arcabouço legal, à regulamentação infralegal, às recomendações dos órgãos de supervisão e, quando aplicáveis, aos códigos de ética e de conduta” (art.7º, I).

Convém também destacar que, a Circular confere a esses profissionais a prerrogativa de acesso a canais direto de comunicação ligados à Alta governança, de modo que se possa informar eventuais irregularidades e falhas detectadas relacionadas à função de conformidade (art.5º, VIII). Ademais, é dever desses agentes, por meio de relatório periódico, fornecer subsídios e insumos acerca os riscos de *compliance*, bem como reportar os resultados oriundos de suas atividades, apontando as principais fragilidades identificadas, com as respectivas recomendações a fim de mitigá-las (art7º, V).

Em termos práticos, ao disciplinar a matéria, o órgão regulador preocupou-se em designar um encarregado pelos deveres de *compliance*, denominado pelo Comitê de Basileia como *Head of Compliance*³⁶² ou *chief compliance officer* — chefe de

de gerenciamento de capital e a política de divulgação de informações. Disponível em: https://normativos.bcb.gov.br/Lists/Normativos/Attachments/50344/Res_4557_v8_P.pdf. Acesso em: 11 jul. 2024.

³⁶² Nesse sentido, Martinez entende que, o risco de *compliance* diz respeito a questões já conceitualmente tratadas e abrangidas anteriormente como “risco operacional” visto que, para o autor, o conceito de risco de conformidade, trata-se de um pressuposto que se encontra implícito nas hipóteses de ocorrência de riscos operacionais descritas no art.32 §2º da Resolução do CMN nº 4.557/2017, como a de fraudes internas, práticas inadequadas a clientes, produtos e serviços, entre outros. MARTINEZ. André Almeida Rodrigues. *Compliance bancário essencial*. São Paulo: Foco, 2024. p.45. E-book.

³⁶³ BANK FOR INTERNATIONAL SETTLEMENTS (BIS). **Basel Committee on Banking Supervision: Compliance and the compliance function in banks.** Disponível em: <https://www.bis.org/publ/bcbs113.pdf> Acesso em: 26 out. 2024.

conformidade ou diretor de conformidade, amplamente difundido na literatura, em seu termo mais genérico, como *compliance officer*³⁶⁴.

Em apertada síntese, esses profissionais assumem a responsabilidade formal diante da Alta Administração ou órgãos competentes³⁶⁵, com a função de observar se as normas, regulamentações e preceitos éticos estabelecidos pela empresa estão sendo rigorosamente aplicados e obedecidos por todos os membros da organização, de modo a minimizar a exposição a possíveis riscos.

Para isso, têm a incumbência de auxiliar na disseminação do conhecimento e na capacitação de todos os empregados e prestadores de serviços terceirizados no que tange ao funcionamento das obrigações de *compliance*, por meios de comunicações confiáveis e compreensíveis que possam ser integralmente conhecidas por todos. (Art.7º, III). Nesse sentido, Soltes observa que o treinamento faz com que os colaboradores entendam o que a empresa espera em relação às suas ações e comportamento profissional³⁶⁶.

Nesse aspecto, de acordo com a visão de Montaner, embora esses profissionais não tenham a obrigação de evitar ou impedir a ocorrência de ilícitos³⁶⁷, o *compliance officer* exerce a função de supervisão quanto ao funcionamento e ao cumprimento do modelo preventivo de gestão de riscos, com o dever de relatar tempestivamente quaisquer irregularidades ou eventos que possam comprometer a imagem da organização à alta administração ou aos órgãos administrativos³⁶⁸.

A esse respeito, Sánchez-macías e Rodríguez-lópez, ponderam que, na organização não é suficiente apenas nomear o *compliance officer*, é essencial também fornecer-lhe autonomia e independência em relação às unidades as quais estão sob sua

³⁶⁴ MARTINEZ. André Almeida Rodrigues. **Compliance bancário essencial**. Indaiatuba, São Paulo: Foco, 2024. p.55. E-book.

³⁶⁵ *Ibid.*

³⁶⁶ SOLTES, Eugene F. Evaluating the effectiveness of corporate compliance programs: establishing a model for prosecutors, courts, and firms. **NYU Journal of Law & Business** 14, no. 3 (2018): 965–1011. p.978.

³⁶⁷ MONTANER, Raquel. **El compliance officer, ¿un profesional en riesgo?** Perspectiva penal, empresarial, procesal, de la fiscalía y jurisprudencial. NAVARRO, Jorge (Dir.); MONTANER, Raquel (Coord.) Profit Editorial, 2018. P.36.

³⁶⁸ NÍÑEZ, Anna. **El compliance officer, ¿un profesional en riesgo?** Perspectiva penal, empresarial, procesal, de la fiscalía y jurisprudencial. NAVARRO, Jorge (Dir.); MONTANER, Raquel (Coord.) Profit Editorial, 2018. p.48.

supervisão. Ademais, a esse profissional deve-se garantir recursos adequados e suficientes para exercer seu labor³⁶⁹.

Por fim, a política de conformidade deve ser implementada de forma efetiva e contínua, de modo que, quando identificada a inobservância dos deveres de *compliance*, o Conselho de administração possa apurar a ocorrência do fato e, em caso de descumprimento, sejam adotadas medidas corretivas necessárias a fim de prevenir a sua recorrência, evitar risco de sanções legais ou regulamentares e perdas financeiras (art.9º, II), uma vez que a “detecção eficaz de falhas pelo sistema de *compliance* permite a antecipação de crises, a atenuação de sanções e mesmo o aprimoramento interno dos controles para evitar sua repetição”³⁷⁰.

Em última análise, a Resolução, seguindo as diretrizes do comitê de Basileia, versa sobre a arquitetura organizacional, as responsabilidades da função de conformidade e mudança postural por parte de todos os membros da organização. Seu principal objetivo é identificar tempestivamente eventos que possam comprometer a integridade do sistema financeiro. Com efeito, a partir das particularidades desse documento, se reforça a importância do *compliance* na atividade bancária no gerenciamento de riscos de conformidade.

Por fim, à luz do que já foi pesquisado, muito embora seja conferida uma certa flexibilização para implementação na política de *compliance*, os procedimentos para atender às exigências legais concernentes às regras prudenciais descritas nos art. 10 e art.11 da Lei de Lavagem, na atividade bancária, estão concentrados, especialmente, na Circular do Bacen nº 3.978/2020 e a na Resolução do CMN nº 4.595/2017.

É preciso sublinhar, no entanto, que as normas supracitadas devem ser interpretadas sistematicamente e aplicadas de maneira harmônica³⁷¹ com outras medidas preventivas e demais atos normativos que regulamentam o sistema financeiro brasileiro, inclusive, em consonância com outros diplomas legais como o Decreto nº 11.129/2022 que regulamenta a Lei Anticorrupção brasileira.

Para concluir, em uma síntese de tudo o que foi exposto, conforme ficou demonstrado, a política de prevenção à lavagem de dinheiro no Brasil, por meio do

³⁶⁹ SÁNCHEZ-MACÍAS, José-Ignacio; RODRÍGUEZ-LÓPEZ, Fernando. Estudio Preliminar. In: **Tratado angloiberoamericano sobre compliance penal**. ALONSO, Ontiveros Miguel; RODRÍGIES-LÓEZ, Fernando. (coords.) Valencia: Tirant lo blanch, 2021. p. 49.

³⁷⁰ BADARÓ, Gustavo Henrique; BOTTINI, Pierpaolo Cruz. **Lavagem de dinheiro**: aspectos penais e processuais penais - comentários à lei 9.613/1998, com alterações da lei 12.683/2012. 4. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. p. RB – 3.2. *E-book*.

³⁷¹ MARTINEZ, André Almeida Rodrigues. **Compliance Bancário Essencial**. Indaiatuba, São Paulo: Foco, 2024. p. 80. *E-book*.

compliance, é fruto de diretrizes no âmbito internacional e consolidam as melhores práticas adaptadas ao contexto nacional³⁷². Essa política está alicerçada em princípios fundamentais e ações que reforçam o compromisso dos bancos ao cumprimento das normas vigentes com o objetivo de robustecer o sistema financeiro brasileiro.

Esse conjunto de ações estabelece parâmetros mínimos para o desenvolvimento estratégico centralizado na análise de riscos a serem seguidos pelos bancos, os quais lançaram as bases para um sistema de *compliance* com vista minimizar as ameaças e vulnerabilidades da lavagem de dinheiro nas Instituições bancárias.

Assim, pode-se concluir, de acordo com o estudo apresentado, que, embora os mecanismos de *compliance* não estejam limitados a essas diretrizes, observam-se que algumas características essenciais desse fenômeno têm se perpetuado no setor financeiro. Contudo, como dito acima, tais diretrizes não se restringem a esses tópicos, tampouco esgotam as formas de atuação utilizadas para a concretização das políticas de *compliance*, uma vez que a prevenção da lavagem de dinheiro é um processo dinâmico que requer um aprimoramento contínuo.

Assim, não obstante a apresentação dos elementos essenciais de um sistema de *compliance* conferidos pela regulamentação vigente, torna-se pertinente apresentar, no campo prático, a operacionalização dessa ferramenta como um instrumento de prevenção em cada etapa do crime de lavagem de dinheiro dentro do sistema bancário, conforme será analisado a seguir.

3.2.1 A operacionalização do *compliance* nas etapas da lavagem de dinheiro nas instituições bancárias

Diante de tudo o que já foi tratado, nesta parte da pesquisa, torna-se oportuno retomar alguns pontos acerca do *compliance* como instrumento preventivo na lavagem de dinheiro. Primeiramente, vale recordar que, para usufruírem do resultado financeiro do crime, os lavadores precisam dar legitimidade a esses ativos, por isso necessitam introduzi-los na economia com aparência legal, de modo a esconder a sua fonte criminosa.

³⁷² BADARÓ, Gustavo Henrique; BOTTINI, Pierpaolo Cruz. **Lavagem de dinheiro:** aspectos penais e processuais penais - comentários à lei 9.613/1998, com alterações da lei 12.683/2012. 4. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. p. RB - 3.1. E-book.

Assim, para dar vazão ao elevado volume de capitais, os criminosos empregam inúmeros métodos para lavar o dinheiro. Essas ações, conhecidas também como operações estruturadas, demandam “operações massivas ou em grande escala, que requerem uma organização profissional, uma estrutura, uma rede de colaboradores e cúmplices nos mais variados escalões”³⁷³.

Para isso, conforme já foi demonstrado, face ao fluxo instantâneo de capitais, os bancos passaram a ser um dos alvos mais visados para quebrar a cadeira de evidências na dinâmica da lavagem. Em razão disso, com a promulgação da Lei Antilavagem, conferiu-se a essas instituições o ônus de garantir a implementação de ações prudenciais e deveres de colaboração descritas nesse diploma legal, assumindo, por conseguinte, um papel fulcral na prevenção desse ilícito penal³⁷⁴.

Nesse limiar, o *compliance* emergiu e tornou-se uma das principais ferramentas dessa estratégia preventiva. Nessa dinâmica, embora o processo da lavagem seja complexo e haja múltiplas técnicas destinadas a distanciar a origem ilícita do capital até a sua efetiva inserção na economia, os lavadores de dinheiro vão deixando “rastros pelo caminho criminoso” que, na visão do James Walker Jr, via de regra, são perfeitamente detectáveis pelos sistemas de conformidade (*compliance*)³⁷⁵.

Nessa perspectiva, com base no que também já foi estudado, no sistema bancário, tem-se a avaliação de riscos (*risk assessment*) como um dos requisitos prévios para identificar deficiências e situações em que o potencial de riscos à lavagem de ativos se torna mais propenso³⁷⁶.

Assim, a partir de orientações de documentos internacionais e investigações de órgãos reguladores como a Unidade de Inteligência financeira brasileira - COAF, identificaram-se casos de operações que, por sua natureza — “partes envolvidas,

³⁷³ CALLEGARI, André Luís; LINHARES, Raul Marques. **Lavagem de dinheiro** (com a jurisprudência do STF e do STJ. 2^a ed. Revisada, atualizada e ampliada de acordo com a Lei nº 14.478/2022. Rio de Janeiro: Marcial Pons, 2023, p.49.

³⁷⁴ BADARÓ, Gustavo Henrique; BOTTINI, Pierpaolo Cruz. **Lavagem de dinheiro**: aspectos penais e processuais penais - comentários à lei 9.613/1998, com alterações da lei 12.683/2012. 4. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. p. RB - 3.1. *E-book*.

³⁷⁵ WALKER JR, James. **Compliance criminal como prevenção da lavagem de dinheiro e do terrorismo transnacional**. 1 ed. Belo horizonte: D'Plácito, 2020. p.121.

³⁷⁶ FINANCIAL ACTION TASK FORCE (FATF). **Guidance for a risk-based approach the banking sector**. Paris: FATF, 2014. Disponível em: <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/guidance/Risk-Based-Approach-Banking-Sector.pdf> Acesso em: 21 jun. 2024.

valores, frequência, formas de realização, instrumentos utilizados ou falta de fundamento econômico ou legal”³⁷⁷, caracterizam indícios desse ilícito.

Desse modo, após retomar esses pontos, nesta parte do estudo, lança-se mão de esforços direcionados para demonstrar a materialização dos mecanismos de *compliance*, por meio de práticas concretas, em cada etapa que compõe o processo de lavagem de dinheiro (ocultação, dissimulação, integração) no segmento bancário³⁷⁸.

Recorda-se, nesse contexto, que na primeira fase que marca o início do ciclo da lavagem, denominada ocultação ou colocação, os criminosos têm como objetivo se desfazerem do dinheiro ilícito e distanciá-lo da origem criminosa³⁷⁹. Nessa etapa, as Instituições Bancárias possuem o importante desafio, porque trata-se de um ponto crítico — um momento crucial — em que o dinheiro ilícito é inserido no sistema financeiro³⁸⁰.

Essa abordagem costuma acontecer através de depósitos de pequenos valores em contas bancárias, geralmente abertas em nome de terceiros, de forma fragmentada, a fim de burlar limites regulatórios para não levantar suspeitas, mas que, no conjunto, revelam elevadas quantias de dinheiro³⁸¹.

Por isso, nesse estágio, ressalta-se o papel vigilante e a atuação ativa dos colaboradores da instituição na detecção desses padrões suspeitos. Uma vez que esses profissionais são peças essenciais pois, devido à interação constante com os clientes, têm a capacidade de identificar sinais que indicam comportamentos atípicos e perceber quando as movimentações financeiras fogem do padrão normal. Essa conduta, portanto, é vital para impedir que o dinheiro proveniente de atividades criminosas ingresse no sistema bancário e seja legitimado.

De outro modo, a negligência, a falta de ação ou a omissão por parte dos membros da instituição pode favorecer a ocorrência do ilícito, resultando, por

³⁷⁷ BRASIL. Concelho de Controle de Atividades Financeiras (COAF). **Relatório integrado de gestão 2023**. Brasília, DF: Concelho de Controle de Atividades Financeiras, 2023. p.40. Disponível em: <https://www.gov.br/coaf/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/publicacoes-do-coaf-1/rig-coaf-2023.pdf>. Acesso em: 24. jul. 2024.

³⁷⁸ Importante consignar que as etapas da lavagem de dinheiro podem ocorrer por meio de uma série de operações, contudo, para o presente estudo, serão analisadas apenas situações as quais os bancos estão expostos.

³⁷⁹ BADARÓ, Gustavo Henrique; BOTTINI, Pierpaolo Cruz. **Lavagem de dinheiro**: aspectos penais e processuais penais - comentários à lei 9.613/1998, com alterações da lei 12.683/2012. 5. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023. p. RB - 1.1. *E-book*.

³⁸⁰ DE CARLI, Carla Veríssimo. **Lavagem de dinheiro**: ideologia da criminalização e análise do discurso. 2. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2012. p.120.

³⁸¹ CALLEGARI, André Luís; LINHARES, Raul Marques. **Lavagem de Dinheiro** (com a jurisprudência do STF e do STJ. 2^a ed. Revisada, atualizada e ampliada de acordo com a Lei nº 14.478/2022. Rio de Janeiro: Marcial Pons, 2023, p.54.

consequente na denominada “cumplicidade bancária”³⁸². Essa cumplicidade, indicada por Blanco Cordero, ocorre quando funcionários intimidados ou corrompidos pelas organizações criminosas acabam facilitando esse processo.

Nesse sentido, Cardoso Motta explica que, “tal cooperação, em grande parte das vezes, corresponde à omissão em relação às regras de *compliance*, o que por consequência propicia que o dinheiro produto de crime ingresse de forma legal no sistema financeiro”³⁸³.

Um exemplo que ilustra essa conduta é a abertura de uma conta de depósito à vista, sem a devida diligência das regras estabelecidas pelo Bacen³⁸⁴. Em decorrência disso, diante da falha na observância das normas legais, os criminosos, acabam, por vezes, contando com a conivência (in)voluntária da própria Instituição, “agindo assim, omitindo-se a um dever de *compliance*, possibilita que um lavador faça suas movimentações financeiras naquele banco”, facilitando a ação dos criminosos na etapa seguinte³⁸⁵.

Como medida de *compliance* nessa fase, considerando as diretrizes internacionais concernentes à abordagem baseada em risco (ABR) e na adoção da avaliação interna de risco (AIR), nos termos do art. 10º da Lei de Lavagem³⁸⁶, a primeira linha defensiva a ser adotada pelas instituições, encontra-se prevista no art.13 da Circular nº 3.978/2020 que diz respeito à estratégia “conheça seu cliente” (*know your customer* ou *know your client — kyc*), que consiste, de modo geral, na identificação de clientes e manutenção de cadastro atualizado.

Para cumprir o que preconiza esse instrumento legal, os bancos assumiram a responsabilidade de implementar ações destinadas a conhecer seus clientes, com a obrigação de garantir a devida diligência (*due diligence*)³⁸⁷ na “identificação,

³⁸² CORDERO, Isidoro Blanco. *El delito del dlanqueo de capitales*. Pamblona: Aranzadi, 1997. p.74.

³⁸³ MOTTA CARDOSO, Débora. *A extensão do Compliance no direito penal: análise crítica na perspectiva da lei de lavagem de dinheiro*. 2013. Tese – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo. São Paulo,2013. p.139.

³⁸⁴ Nesse sentido, a Resolução do CMN nº 4.753/2019 estabelece os requisitos a serem observados pelas instituições financeiras na abertura, na manutenção e no encerramento de conta de depósitos.

³⁸⁵ MOTTA CARDOSO, Débora. *A extensão do compliance no direito penal: análise crítica na perspectiva da lei de lavagem de dinheiro*. 2013. Tese – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2013. p.139.

³⁸⁶ Art. 10. As pessoas referidas no art. 9º: I - identificarão seus clientes e manterão cadastro atualizado os termos de instruções emanadas das autoridades competentes.

³⁸⁷ Recomendação 10 do Gafi: As medidas de DDC a serem adotadas são as seguintes: (a) identificar o cliente e verificar sua identidade por meio de documentos, informações ou dados confiáveis e de fontes independentes; (b) identificar o beneficiário e adotar medidas razoáveis para verificar a identidade de tal beneficiário, de forma que a instituição financeira obtenha conhecimento satisfatório sobre quem é o beneficiário. Para pessoas jurídicas e outras estruturas jurídicas, as instituições financeiras deveriam

qualificação e classificação”³⁸⁸ de pessoas físicas e jurídicas com os quais mantêm relacionamento (art.13), cujas medidas devem ser reforçadas, especialmente, em situações em que o potencial de riscos se torna mais elevado (art.13, §1º, Inc. I).

As práticas de devida diligência compreendem métodos de autenticação que as possibilitem verificar e validar a identidade do cliente, de modo que se possa comprovar se as informações apresentadas são fidedignas e confiáveis, inclusive, mediante confronto em banco de dados na esfera pública ou privada (art.16, §1º). Sendo indispensável, no mínimo, a apresentação de documentos legais que comprovem o nome completo e o número de registro no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF), no caso de pessoa natural e a firma ou denominação social e o número de registro no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ), quando se trata de empresas (art.16, §2º, I, II)³⁸⁹.

Em continuação a essa abordagem, os procedimentos para a qualificação³⁹⁰, compreendem a “coleta, verificação e validação de informações, compatíveis com o perfil de risco do cliente e com a natureza da relação de negócio” (art.18). Para alcançar esse resultado, são necessárias informações que permitam identificar a sede empresarial ou, local da residência, quando pessoa natural, como também, documentos que permitam a avaliação da capacidade financeira (renda/faturamento) do cliente.

também compreender a propriedade e a estrutura de controle do cliente; (c) compreender e, quando apropriado, obter informações a respeito do propósito e da natureza pretendidos da relação de negócios; (d) conduzir uma devida diligência contínua na relação de negócios e uma análise minuciosa das transações conduzidas durante a relação, para garantir que tais transações sejam consistentes com o conhecimento da instituição sobre o cliente, seus negócios e perfil de risco, incluindo, quando necessário, a origem dos recursos.

³⁸⁸ 8. Quanto aos procedimentos de identificação, qualificação e classificação de clientes, foi adicionado comando prevendo que as instituições devem, se necessário, confrontar as informações coletadas com as disponíveis em bancos de dados de caráter público ou privado.” BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Voto 12/2020-BCB, De 22 De Janeiro De 2020.** Assuntos de Regulação – Propõe a edição de circular dispondo sobre a política, os procedimentos e os controles internos a serem adotados pelas instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil visando à prevenção da utilização do sistema financeiro para a prática dos crimes de “lavagem” ou ocultação de bens, direitos e valores, de que trata a Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, e de financiamento do terrorismo, previsto na Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016. Disponível em:

[https://normativos.bcb.gov.br/Votos/BCB/202012/Voto do BC 12 2020.pdf](https://normativos.bcb.gov.br/Votos/BCB/202012/Voto_do_BC_12_2020.pdf). Acesso em: 26 out. 2024.

³⁸⁹ Nesse sentido, importante mencionar a Resolução do CMN nº 4.753/2019, que consolidou a regulamentação vigente, e estabelece os requisitos a serem observados pelas instituições financeiras na abertura, na manutenção e no encerramento de conta de depósitos. BANCO CENTRAL DO BRASIL.

Resolução nº 4.753, de 26 de setembro de 2019. Dispõe sobre a abertura, a manutenção e o encerramento de conta de depósitos. Disponível em:

https://normativos.bcb.gov.br/Lists/Normativos/Attachments/50847/Res_4753_v4_P.pdf. Acesso em: 05 nov. 2024.

³⁹⁰ Art. 2º, § 1º Considera-se qualificação as informações que permitam às instituições apreciar, avaliar, caracterizar e classificar o cliente com a finalidade de conhecer o seu perfil de risco e sua capacidade econômico-financeira. BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Resolução nº 4.753, de 26 de setembro de 2019.** Dispõe sobre a abertura, a manutenção e o encerramento de conta de depósitos Disponível em: https://normativos.bcb.gov.br/Lists/Normativos/Attachments/50847/Res_4753_v4_P.pdf. Acesso em: 01. dez 2024.

Ademais, nessa ocasião, a atenção deve ser redobrada quando se trata de estratégias para identificação das Pessoas Expostas Politicamente — PEP (art.27)³⁹¹, uma vez que, ao exercerem funções públicas, essa categoria representa um risco mais elevado na lavagem de capitais, por isso exige que as entidades bancárias disponham de ferramentas adequadas as quais permitam detectá-las e qualificá-las de maneira eficaz.

Ressalta-se, nesse contexto, que essas precauções também devem ser aplicadas aos administradores das empresas — clientes pessoa jurídica (art. 21) e ao “beneficiário final” (art. 24)³⁹², considerado como a pessoa natural, representante, em última instância, da composição societária³⁹³, o qual detém o poder de induzir e influenciar nas decisões ou “aquele que se beneficia da transação ou de seus desdobramentos”³⁹⁴ concernentes à atividade empresarial. Isso inclui, inclusive, o procurador e o preposto que, na prática, exerce o comando — de fato — sobre as operações, bem como o representante, familiar ou estreito colaborador da Pessoa Exposta Politicamente (PEP) (art. 19, §1º).

Essa cautela é essencial porque, no processo de lavagem, frequentemente, os criminosos utilizam-se de interpostas pessoas “laranjas” na composição societária. Entretanto, as decisões e o controle, na realidade, são exercidos pelos reais beneficiários, os quais não figuram formalmente no contrato social, mas ocultam-se “por trás” do nome dos “sócios aparentes”³⁹⁵.

Segundo o Grupo de Trabalho de Avaliação Nacional de Riscos de Lavagem de Dinheiro, a dificuldade de identificação do beneficiário final é um dos fatores transversais mapeado, de modo recorrente, pelas diversas áreas de Avaliação Setorial de

³⁹¹ Recomendação n. 12 do GAFI - No Brasil, o § 1º do art. 27 da Circular nº 3.978/2020 elenca o rol de pessoas expostas politicamente.

³⁹² Art. 24, § 1º: Devem ser aplicados à pessoa natural referida no caput, no mínimo, os procedimentos de qualificação definidos para a categoria de risco do cliente pessoa jurídica na qual o beneficiário final detenha participação societária. § 2º É também considerado beneficiário final o representante, inclusive o procurador e o preposto, que exerça o comando de fato sobre as atividades da pessoa jurídica.

³⁹³ 12. Para isso, as instituições devem estabelecer valor mínimo de referência de participação societária para a identificação de beneficiário final. Esse valor deve ser estabelecido com base no risco, e não pode ser superior a 25%, considerada, em qualquer caso, a participação direta e a indireta. BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Voto 12/2020-BCB, De 22 De Janeiro De 2020.** Assuntos de Regulação – Propõe a edição de circular dispendo sobre a política, os procedimentos e os controles internos a serem adotados pelas instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil visando à prevenção da utilização do sistema financeiro para a prática dos crimes de “lavagem” ou ocultação de bens, direitos e valores, de que trata a Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, e de financiamento do terrorismo, previsto na Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016. Disponível em:

https://normativos.bcb.gov.br/Votos/BCB/202012/Voto_do_BC_12_2020.pdf. Acesso em: 05. nov. 2024.

³⁹⁴ BADARÓ, Gustavo Henrique; BOTTINI, Pierpaolo Cruz. **Lavagem de dinheiro:** aspectos penais e processuais penais - comentários à lei 9.613/1998, com alterações da lei 12.683/2012. 4. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. p. RB - 3.11. *E-book*.

³⁹⁵ MARTINEZ, André Almeida Rodrigues. **Compliance bancário essencial.** São Paulo: Foco, 2024. p. 158. *E-book*.

Riscos (ASR), em particular, na utilização de empresas de fachada e o uso intermediários “laranjas” para viabilizar o ciclo da lavagem. De acordo com o relatório publicado, embora exista a obrigação da identificação desses indivíduos, “estruturas societárias complexas” são frequentemente utilizadas com o objetivo de dificultar os verdadeiros beneficiários³⁹⁶.

A complexidade dessas estruturas geralmente se dá por meio de uma rede de empresas interligadas, distribuídas em diferentes jurisdições. Em razão disso, o desafio, nesse contexto, recai sobre as instituições bancárias, por isso a necessidade de se analisar toda a cadeia de participação societária até a identificação dos reais beneficiários da atividade exercida, impedindo, assim, que grupos criminosos utilizem empresas como instrumentos para ocultar a procedência de suas atividades ilícitas³⁹⁷.

Já a classificação, por sua vez, conforme já acentuado anteriormente, consiste em criar categorias de riscos definidas na avaliação interna, baseada nas informações auferidas por meio da qualificação do cliente (art. 20), realizada com base no perfil de risco e na natureza da relação de negócio.

Em outras palavras, impõe-se aos bancos um estudo prévio de operações e situações³⁹⁸, com vista a detectar as ameaças e as vulnerabilidades associadas à atividade bancária, as quais possam comprometer a integridade da Instituição, porquanto alguns produtos e serviços são mais suscetíveis a serem utilizados na dinâmica da lavagem. Assim, a aplicação da política “conheça seu cliente”, não se limita ao cumprimento de exigências legais, trata-se, com efeito, da “coluna vertebral”³⁹⁹ desse processo, uma vez que essa estratégia constitui-se como a base do sistema de prevenção à lavagem.

Em última análise, esses procedimentos visam verificar a congruência entre as transações e a capacidade financeira e informações prestadas pelos clientes. Portanto, é dever dos colaboradores, independente da função ou cargo ocupado, aplicar as devidas

³⁹⁶ BRASIL. Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF). **Avaliação Nacional de Riscos**. Brasília, DF: COAF, p.83. Disponível em: https://www.gov.br/coaf/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/avaliacao-nacional-de-riscos/3-2_relatorio-avaliacao-nacional-de-risco.pdf/view. Acesso em: 05 nov. 2024.

³⁹⁷ Na 4ª Rodada de Avaliação Mútua realizada pelo Grupo de Ação Financeira (Gafi) destacou-se os desafios do Brasil em relação à identificação beneficiários finais na utilização indevida de empresas. BRASIL. Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF). **Relatório integrado de gestão 2023**. Brasília, DF: COAF, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/coaf/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/publicacoes-do-coaf-1/rig-coaf-2023.pdf>. Acesso em: 01. dez 2024.

³⁹⁸ Nesse sentido o Bacen editou a Circular nº 4.001/20 com a relação de operações e situações que podem configurar indícios de ocorrência dos crimes de “lavagem” ou ocultação de bens, direitos e valores, de que trata a Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998.

³⁹⁹ BADARÓ, Gustavo Henrique; BOTTINI, Pierpaolo Cruz. **Lavagem de dinheiro**: aspectos penais e processuais penais - comentários à lei 9.613/1998, com alterações da lei 12.683/2012. 4. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. p. RB - 3.9. *E-book*.

diligências e reportar tempestivamente as situações que possam expor a instituição a riscos.

Dentro desse cenário, em 2021, com base na Avaliação Nacional de Riscos brasileira⁴⁰⁰, o COAF publicou coletâneas de tipologias empregadas na lavagem de ativos, com o objetivo de ampliar a capacidade dos setores obrigados de identificar os sinais de alerta (*red flags*) da ocorrência desse crime. Entre as tipologias citadas, merece ser mencionada a atuação dos criminosos através do desvio de recursos públicos por meio de empresas privadas contratadas sem o processo de licitação, uma vez que, a ausência licitatória cria um ambiente propício e facilitador da prática de corrupção. Nessa situação, segundo o COAF, vários sinais de alerta (*red flags*) podem indicar a utilização do sistema financeiro para lavar os recursos públicos auferidos de forma ilícita⁴⁰¹.

Entre eles, as instituições bancárias devem dispensar especial atenção e a devida diligência em relação a empresas recém-criadas, especificamente para esse fim, as quais não possuem empregados registrados, cujos sócios têm vínculos com o setor público e oferecem resistência ao fornecimento de informações para atualização cadastral⁴⁰².

Ademais, práticas como a movimentação em contas bancárias, incompatível com capacidade econômico-financeira da empresa, a fragmentação de saques em espécie, de forma a dissimular o volume total da operação, transferência de valores recebidos de órgãos da Administração Pública a pessoas físicas e outras empresas, bem como movimentações atípicas de recursos por pessoa relacionada a licitações, também são ações indicativas de que esses recursos podem estar sendo ocultados ou dissimulados⁴⁰³.

Outrossim, com os avanços tecnológicos inovadores, um novo cenário se revela às instituições bancárias: a adaptação das políticas “conheça seu cliente” ao ambiente digital. Com o surgimento das novas tecnologias, os serviços bancários passam por um marco disruptivo, onde a abertura de contas e transações financeiras,

⁴⁰⁰ A publicação identificou 87 tipologias de lavagem de dinheiro, abordando ameaças e vulnerabilidades nacionais, descrevendo as atividades econômicas utilizadas, os sinais de alerta, a descrição do caso e a representação gráfica da tipologia. BRASIL. Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF). **Casos e Casos:** Coletânea de tipologias de LD/FTP - Edição Especial Avaliação Nacional de Risco 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/coaf/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/avaliacao-nacional-de-riscos/casos-e-casos-tipologias-edicao-especial-anr-2021.pdf> Acesso em: 01 dez 2024.

⁴⁰¹ *Ibid.*, p.20-21.

⁴⁰² *Ibid.*, p.20-21.

⁴⁰³ *Ibid.*, p.21.

como empréstimos, investimentos, prescindem da presença física do cliente e podem ser realizadas de forma virtual — *on-line*⁴⁰⁴.

Nesse sentido, a Circular do CMN nº 4.753/2019 consolidou a regulamentação vigente acerca da abertura, manutenção e encerramento de contas de depósito, que pode ser solicitada pelo cliente por meio de qualquer “canal de atendimento disponibilizado pela instituição financeira para essa finalidade, inclusive por meios eletrônicos” (art.3º)⁴⁰⁵.

Contudo, embora esse instrumento confira às instituições o dever de verificar e validar a identidade e a qualificação dos titulares da conta, ainda não se tem notícias de regulamentação ou orientações acerca de contas digitais⁴⁰⁶ e de como os bancos irão adaptar à política “conheça seu cliente” a essa realidade, para evitar, de fato, que as contas não sejam abertas e movimentadas por terceiros “laranjas” nesse ambiente virtual⁴⁰⁷.

Ademais, nesse cenário, a Circular inova ao estabelecer, também, procedimentos destinados a conhecer seus colaboradores, parceiros e prestadores de serviços terceirizados (art.56)⁴⁰⁸. Para isso, as instituições devem, igualmente, estender a política de identificação, qualificação e classificação a esse grupo, uma vez que o banco pode responder por condutas de terceiros, ainda que externos à organização.

Nessa mesma lógica, Bottini ressalta a importância dos procedimentos internos de investigação e explica que “um sistema sólido de *compliance* deve estar aberto a informações sobre a prática de atos suspeitos por parte de funcionários e clientes”. Nessa perspectiva, a implementação de canais para receber denúncias, de forma que se possa assegurar o anonimato, permite que qualquer pessoa — *Whistleblower*⁴⁰⁹

⁴⁰⁴ CAPPELLARI, Álisson dos Santos. **Fintechs**: as novas tecnologias financeiras e as normas de *compliance* do Sistema Bancário Brasileiro. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2022. p.99-100.

⁴⁰⁵ BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Resolução nº 4.753, de 26 de setembro de 2019**. Dispõe sobre a abertura, a manutenção e o encerramento de conta de depósitos Disponível em: https://normativos.bcb.gov.br/Lists/Normativos/Attachments/50847/Res_4753_v4_P.pdf. Acesso em: 01. dez 2024.

⁴⁰⁶ Conta digital ou eletrônica é o nome popular dado às contas bancárias (de depósitos) ou contas de pagamento que são abertas, movimentadas e encerradas basicamente por meios eletrônicos. A denominação "conta digital" ou "conta eletrônica" não está prevista na regulamentação vigente. BANCO CENTRAL DO BRASIL. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/meubc/faqs/p/o-que-e-conta-digital-ou-eletronica>. Acesso em: 01. dez 2024.

⁴⁰⁷ MARTINEZ. André Almeida Rodrigues. **Compliance bancário essencial**. São Paulo: Foco, 2024. p.160. *E-book*.

⁴⁰⁸ Art. 58. As instituições referidas no art. 1º devem classificar as atividades exercidas por seus funcionários, parceiros e prestadores de serviços terceirizados nas categorias de risco definidas na avaliação interna de risco, nos termos do art. 10.

⁴⁰⁹ Desde meados do século XIX muitas normativas, além das norte-americanas, fazem referência ao fenômeno do *whistleblowing*, entendidos como atos de delação visando ou proteção ante possíveis

(denunciante), dentro ou fora da instituição, possa utilizar dessa ferramenta, sem represálias⁴¹⁰.

Nesse ínterim, oportuno mencionar a Resolução do CMN nº 4.859/2020⁴¹¹ (revogou a Resolução nº 4.567/2017) que trata sobre o envio de remessa de informações sobre os membros de grupos de controle e administradores das instituições financeiras (alta administração). Essa Resolução determina que as instituições devem disponibilizar um canal de comunicação, a qual os funcionários, colaboradores e público externo (clientes, usuários, parceiros ou fornecedores) possam ter acesso e comunicar, sem necessidade de identificação, situações com indícios de ilicitude relacionadas com as atividades da instituição.

Assim, conforme exposto, a colocação é a fase que inaugura o processo da lavagem de ativos ilícitos, é o ponto chave para a inclusão do dinheiro sujo no sistema bancário, por isso a ações empreendidas de conhecer o cliente são essenciais nessa etapa.

Por conseguinte, seguindo o caminho do dinheiro, a dissimulação, segunda fase dessa dinâmica, como o próprio nome sugere, consiste em dissimular a origem dos produtos ilícitos. Para alcançar esse objetivo, os criminosos utilizam “múltiplas e sucessivas operações financeiras”⁴¹², com a finalidade de distanciar cada vez mais o dinheiro “sujo” do fato delituoso. Em outras palavras, nessa fase “objetiva-se romper o vínculo existente entre o delinquente e o bem procedente da sua atuação delituosa”⁴¹³.

Assim, após a abertura de inúmeras contas, de um mesmo titular (PF/PJ) ou, diversos titulares, o capital ilícito é introduzido no sistema financeiro e, para mascará-lo, “sobrepõe-se a movimentação de uma conta bancária sobre outra e cada conta pode

sanções, até recompensas econômicas das mais diversas. SAAD-DINIZ, Eduardo; SILVEIRA, Renato de Mello Jorge. *Compliance, direito penal e lei anticorrupção*. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 150-151.

⁴¹⁰ BADARÓ, Gustavo Henrique; BOTTINI, Pierpaolo Cruz. **Lavagem de dinheiro**: aspectos penais e processuais penais - comentários à lei 9.613/1998, com alterações da lei 12.683/2012. 4. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. p. RB - 3.15. *E-book*.

⁴¹¹ BRASIL. **Resolução CMN nº 4.859, de 23 de outubro de 2020**. Dispõe sobre a remessa de informações relativas aos integrantes do grupo de controle e aos administradores das instituições financeiras e das demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil e sobre a disponibilização de canal para comunicação de indícios de ilicitude relacionados às atividades da instituição. Disponível em:

<https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/exibenumerativo?tipo=Resolu%C3%A7%C3%A3o%20CMN&numero=4859f>. Acesso em: 05 jul. 2024.

⁴¹² BARROS, Marco Antônio de. **Lavagem de capitais**: crimes de lavagem, procedimento penal especial, protocolos administrativos e preventivos. 6^a ed. Curitiba: Juruá, 2022. p. 60.

⁴¹³ CALLEGARI, André Luís; LINHARES, Raul Marques. **Lavagem de Dinheiro** (com a jurisprudência do STF e do STJ. 2^a ed. Revisada, atualizada e ampliada de acordo com a Lei nº 14.478/2022. Rio de Janeiro: Marcial Pons, 2023, p.61.

ser dividida em inúmeras subcontas”⁴¹⁴. A doutrina intitula esse procedimento como “contas de passagem”, as quais são abertas com o propósito de dificultar o rastreamento do dinheiro ilegal e eliminar as suspeitas do crime antecedente.

Essa fase requer uma especial atenção das IFs, porque, dentre as formas de atuação, a transferência eletrônica é um dos meios mais visados/difundidos pelos criminosos. Visto que, em razão dos benefícios dos recursos tecnológicos e a velocidade das transações, permite que o capital ilícito transite no sistema financeiro⁴¹⁵ em tempo real.

Nesse estágio, a tendência é movimentar o dinheiro em países, com regras mais permissivas (paraísos fiscais) onde o rastreamento de recursos é mais difícil devido à flexibilidade regulatória dessas jurisdições⁴¹⁶. De acordo com Blanco Cordero:

As vantagens derivadas das entidades bancárias em paraísos fiscais são basicamente duas: por um lado, permitem a abertura de contas secretas e numeradas, nas quais os nomes dos depositantes ficam dissociados das contas; por outro, permitem também a constituição de entidades comerciais cujos proprietários permanecem anônimos (garantidos pelo sigilo profissional), sendo administradas por um agente comercial residente e operando livres de impostos⁴¹⁷.

Nesse contexto, cabe a atenção redobrada concernente a clientes que mantenham relação de negócios e transações com pessoas físicas e jurídicas e IFs com países sujeitos a restrições apontadas nas Avaliações Mútuas do GAFI: lista de jurisdições sob Monitoramento Reforçado — Lista cinza “grey list”⁴¹⁸, lista Jurisdições de Alto Risco sujeitas a um apelo à ação — Lista Negra (*black list*)⁴¹⁹, bem como a Lista de Paraísos Fiscais indicada pela Instrução Normativa RFB nº 1.037/2010.⁴²⁰

⁴¹⁴ BARROS, Marco Antônio de. **Lavagem de capitais**: crimes de lavagem, procedimento penal especial, protocolos administrativos e preventivos. 6^a ed. Curitiba: Juruá, 2022. p.60.

⁴¹⁵ CALLEGARI, André Luís; LINHARES, Raul Marques. **Lavagem de dinheiro** (com a jurisprudência do STF e do STJ. 2^a ed. Revisada, atualizada e ampliada de acordo com a Lei nº 14.478/2022. Rio de Janeiro: Marcial Pons, 2023, p.62.

⁴¹⁶ CORDERO, Isidoro Blanco. **El delito del dlanqueo de capitales**. Pamblona: Aranzadi, 1997. p.55.

⁴¹⁷ Tradução nossa. *Ibid.*, p.71.

⁴¹⁸ FINANCIAL ACTION TASK FORCE (FATF). **Jurisdictions under Increased Monitoring - June 2024**. Paris: FATF, 2024. Disponível em: <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/High-risk-and-other-monitored-jurisdictions/increased-monitoring-june-2024.html> Acesso em: 08 set. 2024.

⁴¹⁹ FINANCIAL ACTION TASK FORCE (FATF). **High-Risk Jurisdictions subject to a Call for Action - June 2024**. Paris: FATF, 2024. Disponível em: <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/High-risk-and-other-monitored-jurisdictions/Call-for-action-june-2024.html> Acesso em: 08 set. 2024.

⁴²⁰ BRASIL. Receita Federal do Brasil (RFB). **Instrução Normativa RFB nº 1037, de 04 de junho de 2010**. Brasília, DF: RFB, 2010. Disponível em: <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sjut2consulta/link.action?visao=anotado&idAto=16002>. Acesso em: 08 set. 2024.

Somado a isso, o problema de cooperação jurídica e a falta de intercâmbio de informações entre jurisdições, acabam por facilitar esse processo⁴²¹. Por isso, os lavadores “têm a cautela de certificar-se de que os recursos atravessem ao máximo possível de jurisdições”⁴²².

Dentro desse contexto, em 2019, a Polícia Federal (PF), em conjunto com a Receita Federal (RFB), deflagrou a “Operação Miopia”, que movimentou, entre os períodos de 2010 e 2018, mais de 6,5 bilhões de reais de origem ilícita no sistema financeiro. Durante a investigação, foi desarticulada uma organização criminosa transnacional que utilizava empresas de fachada e contas bancárias fantasma para receber vultuosos valores provenientes de outros crimes.

Segundo a PF, “foram identificadas as Instituições Financeiras que deixaram de cumprir regras de “*compliance*” e possibilitaram que milhões de reais de origem espúria fossem remetidos para o exterior”. A operação foi batizada de miopia, porquanto as condutas dos responsáveis pelas IFs revelaram a “visão míope do real cenário em que operavam”⁴²³.

Nessa perspectiva, entre as tipologias empregadas nessa dinâmica, o COAF alerta para a remessa ao exterior por meio de importações fictícias, cujas *red flegs* são empresas, que utilizam interpostas pessoas, para realizar contratos de câmbio, na modalidade “remessa sem saque” para pagamento de suposta importação. Os criminosos utilizam dessa manobra porque, esse tipo de transação “elimina a necessidade de verificação, pelo banco interveniente, de formalidades vinculadas com o parceiro internacional”⁴²⁴.

Nessa dinâmica, o contrato é firmado com empresas de fachada e os valores enviados ao exterior são recebidos por conta de titularidade diversa da suposta empresa exportadora, porém as mercadorias nunca chegam a ingressar no Brasil. Ademais, verificou-se que os valores destinados à liquidação dos contratos são fornecidos por

⁴²¹ CORDERO, Isidoro Blanco. **El delito del dlanqueo de capitales**. Pamblona: Aranzadi, 1997. p.56.

⁴²² LILLEY, Peter. **Lavagem de dinheiro**: negócios ilícitos transformados em atividades legais.

Tradução de Eduardo Lasserre. São Paulo: Futura, 2001. p. 31-32.

⁴²³ BRASIL. Ministério da Justiça e segurança pública. **Operação Miopia combate evasão de divisas e lavagem de dinheiro no Paraná**. Brasília, DF: Polícia Federal, 2022. Disponível em:

<https://www.gov.br/pf/pt-br/assuntos/noticias/2019/08/operacao-miopia-combate-evasao-de-divisas-e-lavagem-de-dinheiro-em-parana>. Acesso em 03 ago. 2023.

⁴²⁴ BRASIL. Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF). **Casos e casos**: coletânea de tipologias de LD/FTP - Edição Especial Avaliação Nacional de Risco 2021. Brasília, DF: Conselho de Controle de Atividades Financeiras, 2021. p.51. Disponível em: <https://www.gov.br/coaf/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/avaliacao-nacional-de-riscos/casos-e-casos-tipologias-edicao-especial-anr-2021.pdf>. Acesso em:01 dez. 2024.

terceiros intermediários, por meio de transferências, encobrindo a identidade dos reais sócios da empresa importadora.

Nesse contexto, no “*ranking* das vulnerabilidades dos produtos regulados” no sistema bancário, apresentado pelo relatório da Avaliação Nacional de Risco, o “segmento câmbio”⁴²⁵ é a modalidade que representa a maior vulnerabilidade (alta) no setor, uma vez que, segundo o relatório, operações dessa espécie viabilizam “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”⁴²⁶.

Nesse viés, ainda sobre os avanços tecnológicos, longe de querer aprofundar os estudos acerca dos dilemas atuais, não se pode deixar de mencionar os riscos de lavagem decorrentes dos ativos virtuais, os quais se tornaram um instrumento atrativo para os lavadores. Diante dessa nova realidade, os criminosos passaram utilizar o método de lavagem por meio da movimentação das denominadas criptomoedas⁴²⁷, as quais têm preocupado a comunidade internacional, sobretudo, quando se trata de investimentos nesse produto⁴²⁸, uma vez, embora não passe despercebido pelos reguladores, no Brasil, o tema, ainda, encontra-se em fase de desenvolvimento⁴²⁹.

Em uma pesquisa realizada na Alemanha acerca do Bitcoin, Johanna Grzywotz, confirma a tese de que o uso de moedas virtuais implica “incremento do risco de lavagem de capitais”. A autora aponta, com base nos estudos das autoridades do sistema financeiro europeu, que isso se deve a catalisadores para a lavagem que

⁴²⁵ De acordo com a ANR, são considerados produtos e serviços na categoria Câmbio: compra e venda de moeda estrangeira (câmbio manual ou cartão pré-pago em moeda estrangeira); a remessa internacional, 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). BRASIL. Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF). **Avaliação Nacional de Risco -Brasil 2021**. Brasília, DF: COAF, 2021. p.58. Disponível em: https://www.gov.br/coaf/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/avaliacao-nacional-de-riscos/3-2_relatorio-avaliacao-nacional-de-risco.pdf/view. Acesso em: 02 jan. 2025.

⁴²⁶ *Ibid.*, p.58.

⁴²⁷ “Os ativos virtuais são, na verdade, chaves e códigos eletrônicos com valor próprio, sem garantia real de conversão, transacionados entre particulares que convencionam seu valor e sua validade enquanto meio de pagamento ou investimento. Seu armazenamento, em geral, é feito por meio de prestadores de serviços especializados de câmbio ou de custódia – os prestadores de serviços de custódia de carteiras digitais, ou exchanges – que salvaguardam chaves criptográficas – senhas e códigos que representam essa moeda virtual – em nome de seus clientes e intermedeiam operações entre o mundo digital e o mundo real, convertendo ativos digitais em ativos físicos e vice-versa.” BADARÓ, Gustavo Henrique; BOTTINI, Pierpaolo Cruz. **Lavagem de dinheiro**: aspectos penais e processuais penais - comentários à lei 9.613/1998, com alterações da lei 12.683/2012. 4. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. p. RB - 2.3. *E-book*.

⁴²⁸ CALLEGARI, André Luís; LINHARES, Raul Marques. **Lavagem de dinheiro** (com a jurisprudência do STF e do STJ. 2^a ed. Revisada, atualizada e ampliada de acordo com a Lei nº 14.478/2022. Rio de Janeiro: Marcial Pons, 2023, p.60.

⁴²⁹ O Processo ainda encontra-se em fase de consulta pública sobre as normas gerais de atuação dos prestadores e dos processos de autorização dessas entidades, por parte da autoridade monetária – Bacen.

acompanham as moedas virtuais, tais como, “a descentralização, a transnacionalidade livre de obstáculos, as possibilidades de anonimato e a possibilidade de transição do mundo virtual para o mundo real”, viabilizada por plataformas por meio das quais os indivíduos operacionalizam a troca de ativos criptografados⁴³⁰.

Em 2019, em consonância com a Recomendação nº 15⁴³¹, o GAFI ampliou as medidas de combate à lavagem de dinheiro e reforçou seus padrões internacionais para incluir os ativos virtuais. A expansão das diretrizes teve como objetivo estender a aplicação da abordagem baseada no risco (ABR) a esse novo instrumento financeiro, uma vez que, em razão dos perigos potenciais, esses ativos representam, na atualidade, uma das maiores ameaças no contexto financeiro a nível global. Isso se deve, além dos catalisadores citados acima, à ausência de regulamentação, sem as quais os criminosos aproveitam para explorar brechas e vulnerabilidades⁴³².

Nessa ocasião, o Órgão recomendou aos países membros, por meio de Nota Interpretativa (em sua 5^a atualização), a implementação de um sistema para regular o mercado de criptoativos e supervisionar as atividades das Prestadoras de Serviço de Ativos Virtuais⁴³³, conhecidas como VASPs (*Virtual Asset Service Providers*, em inglês) ou *exchanges*, as quais são responsáveis pela troca entre ativos virtuais em moeda nacional ou moeda estrangeira, bem como exercem a atividade de oferta direta, a intermediação e a custódia de criptoativos⁴³⁴.

⁴³⁰ ESTELLITA, Heloisa. Criptomoedas e lavagem de dinheiro. Resenha de: GRZYWOTZ, johanna. *Virtuelle kryptowährungen und geldwäsche*. Berlin: Duncker & Humblot, 2019. (Tese de doutorado, defendida, em 2018, na Faculdade de Direito da Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg, na Alemanha). *Revista Direito FGV*, v 16 N.1, São Paulo, 2020. p.3.

⁴³¹ **15. Novas tecnologias:** Os países e instituições financeiras deveriam identificar e avaliar os riscos de lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo que possam surgir em relação a: (a)desenvolvimento de novos produtos e práticas de negócios, inclusive novos mecanismos de entrega; e (b) o uso de novas tecnologias ou em desenvolvimento para produtos novos ou já existentes. BRASIL. Ministério da Fazenda. **Livro - As recomendações do Gafi.** Livro traduzido e publicado pelo Coaf sobre os padrões internacionais de combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo e da proliferação. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/central-de-conteudo/publicacoes/livros/arquivos/as-recomendacoes-do-gafi.pdf/view>. Acesso em: 02 jan. 2025.

⁴³² FINANCIAL ACTION TASK FORCE (FATF). **Targeted Update on Implementation of the FATF Standards on Virtual Assets/VASPs.** France, Paris: FATF, 2024. Disponível em: <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/recommendations/2024-Targeted-Update-VA-VASP.pdf.coredownload.inline.pdf>. Acesso em: 02 jan. 2025.

⁴³³ Nesse sentido, o Brasil publicou, em 2022, a Lei nº 14.478 que dispõe sobre as diretrizes gerais a serem observadas na prestação de serviços de ativos virtuais e na regulamentação das prestadoras de serviços de ativos virtuais. Ademais, em 2023, o Decreto nº 11.563, conferiu ao Bacen a competências ao Banco Central do Brasil, sobretudo, acerca da regulamentação da prestação de serviços de ativos virtuais e a autorização e supervisão das VASPs.

⁴³⁴ “Nem todas as operações são efetuadas por meio de exchanges. Os usuários dos ativos digitais podem criar suas próprias carteiras de moedas virtuais e negociar seus ativos diretamente, sem a intermediação de instituições, nas já citadas transações peer to peer, o que dificulta a identificação dos operadores e beneficiários dos recursos”. BADARÓ, Gustavo Henrique; BOTTINI, Pierpaolo Cruz. **Lavagem de**

Além disso, a Plenária determinou que as negociações das transações financeiras não podem ocorrer de forma anônima, visto que, esse produto, atualmente, beneficia-se de tecnologias inovadoras associadas ao anonimato, que ocorrem em estrutura operacional descentralizada, exclusivamente, em ambientes virtuais. Sua natureza digital permite que qualquer pessoa abra uma conta sem a necessidade de identificação⁴³⁵, e acaba por facilitar a dinâmica da lavagem.

Contudo, Bottini explica que, a despeito do anonimato da identidade dos usuários, “em algum momento alguém precisará usar uma *exchange* para trocar os ativos virtuais em moedas reais, e nesse momento a identificação do operador pode ser exigida”⁴³⁶. A partir dessa lógica, Estellita enfatiza que, os esforços de regulação das autoridades monetárias devem estar centrados, prioritariamente, nas VASPs com exigências que essas prestadoras adotem medidas de identificação dos usuários⁴³⁷.

Nessa seara, conforme já mencionado, com a entrada em vigor da Lei nº 14.478/2022, as Prestadoras foram incluídas ao rol de pessoas sujeitas ao mecanismo de controle que dispõe o art. 9º da Lei de Lavagem de Dinheiro, isso implica dizer que essas empresas também devem adotar a política “conheça seu cliente”, registro de operações e comunicação de atividades suspeitas ao COAF.

Ademais, para auxiliar na prevenção, em 2020, o GAFI emitiu um relatório às jurisdições, baseado em mais de cem estudos de casos, realizados de 2017 a 2020, contendo *red flags*⁴³⁸ as quais podem sugerir que os ativos virtuais estão sendo utilizados em atividades criminosas. Em outras palavras, o objetivo desse relatório

dinheiro: aspectos penais e processuais penais - comentários à lei 9.613/1998, com alterações da lei 12.683/2012. 4. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. p. RB - 2.3. *E-book*.

⁴³⁵ ESTELLITA, Heloisa. Bitcoin e lavagem de dinheiro: uma aproximação. Desafios indicam a necessidade de uma intensa e eficaz cooperação internacional em matéria financeira e penal. **Revista Jota**, 2019. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/penal-em-foco/bitcoin-e-lavagem-de-dinheiro-uma-aproximacao> Acesso em: 10 jan. 2025.

⁴³⁶ BADARÓ, Gustavo Henrique; BOTTINI, Pierpaolo Cruz. **Lavagem de dinheiro:** aspectos penais e processuais penais - comentários à lei 9.613/1998, com alterações da lei 12.683/2012. 4. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. p. RB - 2.3. *E-book*.

⁴³⁷ ESTELLITA, Heloisa. Bitcoin e lavagem de dinheiro: uma aproximação. Desafios indicam a necessidade de uma intensa e eficaz cooperação internacional em matéria financeira e penal. **Revista Jota**, 2019. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/penal-em-foco/bitcoin-e-lavagem-de-dinheiro-uma-aproximacao> Acesso em: 10 jan. 2025.

⁴³⁸ Red flags indicators related to transactions: Red flags indicators related to transactions patterns; Red flags indicators related to anonymity; Red flags indicators related about senders or recipients; Red flags indicators ins the source of funs or wealth; Red flags indicators related to georaphial risks. FINANCIAL ACTION TASK FORCE (FATF). **Virtual Assets Red Flag Indicators of Money Laundering and Terrorist Financing**. France, Paris: FATF, 2020. Disponível em: <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/reports/Virtual-Assets-Red-Flag-Indicators.pdf.coredownload.pdf> Acesso em: 10. jan. 2025.

consiste em ajudar o setor financeiro a detectar transações suspeitas realizadas com moedas virtuais.

Nesse sentido, no Brasil, o COAF destacou a remessa ilegal de valores por meio de criptomoedas como uma das tipologias empregadas pelos agentes para lavar o capital ilícito. O órgão de inteligência apontou como um sinal de alerta, empresas de fachada, recém-constituídas, que abrem contas com o objetivo de receber depósitos fragmentados de diversas partes do país, para, posteriormente, serem transferidos às VASPs, que por sua vez convertem esses ativos em criptomoedas e remetem ao exterior⁴³⁹. Desse modo, depreende-se que as instituições bancárias, devem reforçar o monitoramento das transferências enviadas ou recebidas pelas Prestadoras na conta de seus clientes.

Assim, com base no que foi apresentado, na fase de dissimulação, há necessidade de uma análise criteriosa por parte dos bancos, uma vez que, conforme exposto, os criminosos se articulam e realizam sucessivas transferências eletrônicas, de modo a burlar o sistema de registros e comunicações que possam alertar os órgãos reguladores.

Diante desse cenário, como método preventivo, as IFs, nos termos do artigo 10, inciso II, da Lei Antilavagem, têm a obrigação de manter o registro de “toda transação em moeda nacional ou estrangeira, títulos e valores mobiliários, títulos de crédito, metais, ativos virtuais, ou qualquer ativo passível de ser convertido em dinheiro”, que ultrapassem os limites regulatórios.

Para fins de cumprimento desse dispositivo, a Circular nº 3.978/2020, dedicou o capítulo VI, que confere a essas entidades o dever de manter o registro de todas as operações realizadas, produtos e serviços contratados⁴⁴⁰. Tais registros devem conter, pelo menos, informações elementares, que incluem, o tipo, valor, data, dados do titular e beneficiário e canal utilizado (art. 28). No caso de operações de pagamento, de recebimento e de transferência de recursos, é exigida, também, a identificação da

⁴³⁹ BRASIL. Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF). **Casos e casos:** coletânea de tipologias de LD/FTP - Edição Especial Avaliação Nacional de Risco 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/coaf/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/avaliacao-nacional-de-riscos/casos-e-casos-tipologias-edicao-especial-anr-2021.pdf>. Acesso em: 01 dez 2024.

⁴⁴⁰ Oportuno mencionar que, termos da Resolução 4.648 do CMN, desde maior de 2018, ficou proibido o recebimento de boleto de pagamento de valor igual ou superior a R\$10.000,00 com a utilização de recursos em espécie, devendo as instituições se atentar, ainda para casos de *smurfing*, quando poderão, então, recusar o recebimento de boletos de pagamento de valor inferior ao referido patamar de R\$10.000,00. MARTINEZ. André Almeida Rodrigues. **Compliance bancário essencial**. São Paulo: Foco, 2024. p.183. E-book.

origem/destino dos valores, códigos de identificação e número das contas envolvidas na transação (art. 30).

Para operações que envolvem recursos em espécie de valor individual superior a R\$2.000,00 (dois mil reais), as IFs devem incluir no registro, o nome e o respectivo número de inscrição no CPF do portador dos recursos (art.33). Já operações de depósito igual ou superior a R\$50.000,00 (cinquenta mil reais), deve conter, ainda, as informações do proprietário dos recursos (PF/PJ), nome e CPF do portador e a origem dos recursos depositados ou aportados (art.34)⁴⁴¹.

Outrossim, de acordo com o art. 11 da Lei de lavagem, é responsabilidade das entidades financeiras comunicar ao órgão regulador, quaisquer operações ou situações suspeitas que possam apresentar indícios desse crime, tema que foi tratado no art.48 da Circular⁴⁴². Nesse contexto, pertinente sublinhar que, de acordo com o COAF, existem duas espécies de informações as quais devem ser encaminhadas pelos setores obrigados ao órgão:

- **Comunicação de Operação Suspeita:** são encaminhadas ao Coaf quando os setores obrigados percebem indícios de lavagem de dinheiro, de financiamento do terrorismo ou de outros ilícitos em transações de seus clientes. Essas comunicações devem conter a explicação das suspeitas identificadas sobre operações realizadas em determinado período.
- **Comunicação de Operação em Espécie:** são encaminhadas automaticamente ao Coaf pelos setores obrigados quando seus clientes realizam transações em espécie (“dinheiro vivo”) acima de determinado valor estabelecido em norma⁴⁴³.

Assim, para cumprir essa obrigação, o Bacen determinou às entidades reguladas a implementação de sistemas de monitoramento, seleção e análise, baseada em critérios capazes de identificar se tais situações, independentemente de valor — podem ou não — ser classificadas como suspeitas (art.43).

A respeito desse assunto, além de situações previstas no art. 39 da Circular, com o objetivo de auxiliar nessa tarefa, o BACEN publicou, também, a Carta Circular

⁴⁴¹ Art. 35. No caso de operações de saque, inclusive as realizadas por meio de cheque ou ordem de pagamento, de valor individual igual ou superior a R\$50.000,00 (cinquenta mil reais), as instituições referidas no art. 1º devem incluir no registro, além das informações previstas nos arts. 28 e 30: I - o nome e o respectivo número de inscrição no CPF ou no CNPJ, conforme o caso, do destinatário dos recursos; II - o nome e o respectivo número de inscrição no CPF do portador dos recursos; III - a finalidade do saque; e IV - o número do protocolo.

⁴⁴² Tal comunicação à unidade de inteligência é efetuada mediante registro eletrônico da operação no Sistema do Bacen – Sisbacen. BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Sisbacen**. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/meubc/sisbacen>. Acesso em: 10 jan. 2025.

⁴⁴³BRASIL. Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF). **O que faz o Coaf?** Brasília, DF: COAF, 2024. p.3. Disponível em: <https://www.gov.br/coaf/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/publicacoes-do-coaf-1/Oquefazocoaf.pdf> Acesso em: 05. nov. 2024.

nº 4.001/2020⁴⁴⁴ que elenca uma relação de 19 categorias específicas que contemplam operações e situações que podem caracterizar sinais de lavagem de dinheiro, passíveis, portanto, de comunicação ao COAF.

Já no que tange à comunicação de operações em espécie, o Bacen estabeleceu como parâmetro, a obrigatoriedade de informar ao COAF operações de depósito ou aporte; pagamentos, recebimentos e transferências de recursos, por meio de qualquer instrumento, contra pagamento em espécie e; a solicitação de provisionamento de saques, cujo valor seja igual ou superior a R\$50.000,00 (cinquenta mil reais), nos termos do art. 49 da Circular.

Desse modo, para informar à autoridade competente, os bancos baseiam-se em critérios objetivos, cujos valores já foram previamente estabelecidos pelo Órgão regulador e, aspectos subjetivos, pautados no monitoramento, seleção e análise de operações ou situações que, por sua habitualidade, partes envolvidas, valor, forma ou outras características, possam configurar indícios de lavagem de fundos ilícitos⁴⁴⁵.

Já na fase de integração o dinheiro “não guarda mais qualquer relação com a atividade criminosa”⁴⁴⁶, trata-se, pois, do estágio final da dinâmica da lavagem. Nessa ocasião, os delinquentes esperam que todos os rastros do crime tenham sido apagados. Desse modo, os valores, aparentemente, não possuem qualquer relação com o ato criminoso que lhe deu origem.

Trata-se, pois, do momento em que o dinheiro está “apto” a ingressar na economia de forma legal em qualquer país, inclusive, do país do delito. Com efeito, nessa última etapa, os valores auferidos com as práticas ilícitas são introduzidos na economia com aparência de legalidade, normalmente, incorporados ao sistema financeiro por meio de operações “legítimas”.

Para justificar os ativos, os lavadores utilizam diferentes estratégias, como empréstimos simulados para investimentos em empresas de fachada — “técnica del

⁴⁴⁴ As situações nela previstas são exemplificativas. BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Carta circular nº 4.001, de 29 de janeiro de 2020**. Divulga relação de operações e situações que podem configurar indícios de ocorrência dos crimes de “lavagem” ou ocultação de bens, direitos e valores, de que trata a Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, e de financiamento ao terrorismo, previstos na Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016, passíveis de comunicação ao Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf). Disponível em:

https://normativos.bcb.gov.br/Lists/Normativos/Attachments/50911/C_Circ_4001_v3_P.pdf. Acesso em: 05 jul. 2024.

⁴⁴⁵ MARTINEZ. André Almeida Rodrigues. **Compliance bancário essencial**. São Paulo: Foco, 2024. E-book.

⁴⁴⁶ CALLEGARI, André Luís; WEBER, Ariel Barazzetti. **Lavagem de dinheiro**. São Paulo: Atlas S.A, 2014. p.24.

préstamo de regresso”⁴⁴⁷, aquisição de bens imóveis, faturas falsas de importação/exportação, entre outros.

Essa etapa também requer atenção das medidas de *compliance* nas Instituições Financeiras, visto que, conforme exposto por Motta Cardoso:

Trata-se da hipótese de movimentações financeiras feitas por interpresa pessoa, comumente por advogados e contadores que por meio de procurações representam os lavadores de dinheiro perante os bancos. Isto é, grandes somas são depositadas em contas bancárias criadas com propósito da lavagem, e a titularidade dessas contas não guarda relação direta com os lavadores de dinheiro, clientes de fato, ficando aparente somente o nome daquele que os representam perante o banco. Daí em diante, basta por exemplo, que o representante do lavador devolva ao verdadeiro dono o dinheiro depositado por meio da aquisição de móveis ou imóveis, de transferências de pequeno valor, de investimentos em ações ou em empresas de fachada, pela simulação de pagamento de serviços supostamente prestados, entre outros⁴⁴⁸.

Desse modo, a partir da compreensão da dinâmica das etapas acima discorridas, nota-se a relevância do setor bancário para detectar de forma tempestiva o processo do “*iter criminis*” da lavagem, seja na fase de colocação, dissimulação ou integração”⁴⁴⁹. Sob esse prisma, os mecanismos de *compliance*, traduzem-se, portanto, como os meios e/ou métodos empregados para atingir os objetivos da política descrita na Lei Antilavagem. Assim, em linha com o que já foi estudado, conclui-se que há diversas nuances que formam um sistema de *compliance* no setor bancário.

Por um lado, a Circular do Bacen nº 3.978/2020 e uma série de atos regulatórios do sistema financeiro estabelecem, de forma detalhada, todos os procedimentos que as instituições devem seguir para cumprir as regras de prevenção descritas na Lei (identificar, registrar e comunicar). Por seu turno, a Resolução do CMN nº 4.595/2017, descreve os elementos estruturantes essenciais, os quais deve estar alicerçada a função do *compliance*, cuja principal finalidade consiste em “testar e avaliar a aderência da instituição ao arcabouço legal, à regulamentação infralegal, às recomendações dos órgãos de supervisão e, quando aplicáveis, aos códigos de ética e de conduta”.

⁴⁴⁷Mediante el empleo de empresas pantalla (normalmente anónima, em paraísos Fiscales), uma organización criminal puede prestarse a sí misma sus propios productos blanqueados em uma transacción aparentemente legítima. CORDERO, Isidoro Blanco. **El delito del dlanqueo de capitales**. Pamplona: Aranzadi, 1997. p.86.

⁴⁴⁸ MOTTA CARDOSO, Débora. **A extensão do Compliance no direito penal**: análise crítica na perspectiva da lei de lavagem de dinheiro. 2013. Tese – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2013. p.139.

⁴⁴⁹ LILLEY, Peter. **Lavagem de dinheiro**: negócios ilícitos transformados em atividades legais. Tradução de Eduardo Lasserre. São Paulo: Futura, 2001. p.64.

Em última análise, reafirma-se mais uma vez a importância do *compliance* para dar cumprimento regras prudenciais do Sistema Financeiro Nacional (SFN), conforme bem asseveraram Bottini:

A implementação de um adequado sistema de *compliance* em prevenção à lavagem de dinheiro tem o escopo de garantir que a instituição tome todas as precauções necessárias para evitar o envolvimento de sua estrutura com práticas delitivas, e impedir a responsabilidade penal, civil e administrativa de dirigentes pelo eventual descumprimento – por parte de funcionários ou terceiros – de normas e atos normativos referentes à atividade desenvolvida.⁴⁵⁰

Contudo, não obstante os objetivos das ferramentas de *compliance* sejam mitigar riscos e antecipar irregularidades, evidenciam-se graves episódios deflagrados em nossa história recente que, a mera existência de programas de *Compliance* não impedi a operacionalização da lavagem de dinheiro no setor bancário. Em razão disso, no próximo capítulo será realizada uma análise crítica, a partir de um estudo de caso, com o objetivo de identificar as violações de *compliance* no que tange ao descumprimento das regras de prevenção descritas na Lei Antilavagem.

4. AS CONSEQUÊNCIAS DO DESCUMPRIMENTO DOS DEVERES DE *COMPLIANCE*

A investigação realizada até o momento demonstrou as fragilidades do sistema organizacional cujos efeitos não devem ser ignorados. Essas vulnerabilidades evidenciam a necessidade do aprimoramento constante de estratégias preventivas a fim de evitar que erros pretéritos se repitam ou reduzir suas probabilidades.

É com base nessa premissa, que a problemática do presente estudo se projeta, pois nesta parte da pesquisa objetiva-se, a partir de um olhar retrospectivo, examinar a Ação Penal 470/MG⁴⁵¹, popularmente, conhecida como caso Mensalão, para identificar as principais falhas de *compliance* e as normas violadas pela instituição bancária

⁴⁵⁰ BADARÓ, Gustavo Henrique; BOTTINI, Pierpaolo Cruz. **Lavagem de dinheiro:** aspectos penais e processuais penais - comentários à lei 9.613/1998, com alterações da lei 12.683/2012. 4. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. p. RB - 3.2. *E-book*.

⁴⁵¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **Ação Penal nº 470 Minas Gerais.** Plenário. Relator: Min. Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, julgado em 17/12/2012. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=3678648>. Acesso em: 19 jan. 2025.

envolvida no caso — Banco Rural S.A, no que se refere às medidas de prevenção à lavagem de dinheiro.

Nessa lógica, a investigação recairá sobre os fatores que contribuíram para esse ilícito penal na entidade bancária e, a partir disso, verificar se o Banco possuía um sistema de *compliance* capaz de evitar as práticas criminosas ou, em última instância, ter ocorrido em menor escala.

É preciso sublinhar, contudo, que a proposta do trabalho consiste em examinar o fato sob a perspectiva das novas regulamentações e mecanismos de *compliance* hoje existentes, uma vez que vislumbra-se verificar se, desde a ocorrência do fato, houve uma evolução desse instrumento no ambiente bancário, para sanar os problemas evidenciados no caso.

Cabe salientar, por oportuno que, a investigação não pretende exaurir todos os objetos de prova da decisão, tampouco examinar a responsabilidade criminal dos dirigentes da IF, mas, tão somente, tenciona elencar as principais infrações praticadas pelo Banco Rural S.A, no que tange às regras de *compliance*, sobretudo no que diz respeito aos Relatórios dos Processos Administrativos instaurados pelo Bacen, citados na decisão.

Pondera-se, também, que, diante do volume do Acórdão, será realizada uma breve narrativa do caso, visto que o estudo limitar-se-á a análise da compreensão das violações cometidas pelo Banco Rural por descumprimento às regras de prevenção descritas na Lei de Lavagem de Dinheiro brasileira e de suas implicações em relação ao *compliance*, motivo pelo qual, na investigação, serão selecionados e analisados apenas recortes e trechos da decisão relevantes para o tema da pesquisa.

4.1 INOBSErvâNCIA DOS DEVERES DE *COMPLIANCE* NA AÇÃO PENAL 470/MG — MENSALÃO

Conforme exposto, o *compliance* ganhou notoriedade no Brasil, em 2012, após o julgamento da Ação Penal nº 470/MG, o caso Mensalão. O termo surgiu em alusão à palavra “mensalidade” para se referir a uma suposta “mesada” paga mensalmente pelo partido dos trabalhadores (PT) a parlamentares em favor de apoio político para votarem na Câmara dos Deputados de acordo com as propostas de interesse do Governo.

Segunda a denúncia, os pagamentos de vantagens indevidas eram oriundos de orçamentos de agências de publicidade, que recebiam recursos públicos, por meio de contratos superfaturados firmados com a Câmara dos Deputados e com o Banco do Brasil S.A, em vultuosos valores incompatível com os “ínfimos serviços prestados” pelas empresas⁴⁵².

O caso veio à tona, em 2005, após a exposição de um flagrante de corrupção envolvendo um funcionário dos Correios e um Deputado Federal que, posteriormente denunciou a existência de um complexo esquema criminoso que englobava práticas de corrupção ativa e passiva, lavagem de dinheiro, evasão de divisas, peculato e gestão fraudulenta, julgado pelo STF devido à participação de acusados que ocupavam cargos do primeiro escalão do Governo⁴⁵³.

A descoberta do esquema desencadeou em uma série de investigações, as quais revelaram que a organização criminosa atuava de maneira estruturada, dividida em três núcleos principais: 1º) núcleo político; 2º) núcleo operacional/ publicitário e; 3º) núcleo financeiro, os quais desempenhavam responsabilidades e funções específicas⁴⁵⁴.

A denominação do 3º núcleo, deu-se em razão da instituição financeira — Banco Rural S.A, ter sido utilizada para viabilizar a execução do esquema. Conforme consta no Acórdão, entre outros crimes, o banco teria atuado como intermediário em diversas operações de lavagem de capitais, utilizando mecanismos ilícitos para facilitar as transações⁴⁵⁵.

⁴⁵² BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **Ação Penal nº 470 Minas Gerais**. Plenário. Relator: Min. Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, julgado em 17/12/2012. p.6 Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=3678648> Acesso em: 19 jan. 2025.

⁴⁵³ SAAD-DINIZ, Eduardo; SILVEIRA, Renato de Mello Jorge. **Compliance, direito penal e lei anticorrupção**. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 198.

⁴⁵⁴ Tendo em vista a divisão de tarefas existente no grupo, cada agente era especialmente incumbido não de todas, mas de determinadas ações e omissões, as quais, no conjunto, eram essenciais para a satisfação dos objetivos ilícitos da associação criminosa. BRASIL, *op.cit.*, p.5.

⁴⁵⁵ A realização do crime de lavagem de dinheiro (art. 1º, V e VI, da Lei 9.613/1998) ocorreu mediante três grandes etapas, integradas por condutas reiteradas e, muitas vezes, concomitantes, as quais podem ser agrupadas da seguinte forma: (1) **fraude na contabilidade de pessoas jurídicas** ligadas ao réu MARCOS VALÉRIO, especialmente na SMP&B Comunicação Ltda., na DNA Propaganda Ltda. e no próprio Banco Rural S/A; (2) **simulação de empréstimos bancários, formalmente contraídos**, sobretudo, no Banco Rural S/A e no Banco BMG, bem como utilização de mecanismos fraudulentos para encobrir o caráter simulado desses mútuos fictícios; e, principalmente, (3) **repasses de vultosos valores através do banco Rural, com dissimulação da natureza, origem, localização, disposição e movimentação de tais valores, bem como ocultação, especialmente do Banco Central e do Coaf, dos verdadeiros (e conhecidos) proprietários e beneficiários dessas quantias**, que sabidamente eram provenientes, direta ou indiretamente, de crimes contra a administração pública (itens III e VI) e o sistema financeiro nacional (item V) (grifos nossos). BRASIL. BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **Ação Penal nº 470 Minas Gerais**. Plenário. Relator: Min. Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, julgado em 17/12/2012. p.9-10. Disponível em:

Ficou demonstrado na decisão, com base nos relatórios do Bacen que, por, aproximadamente, dois anos, a instituição permitiu que as agências de propaganda envolvidas no esquema “operassem suas contas de maneira suspeita, movimentando de forma contumaz valores vultosos em espécie, sem qualquer comunicação de indícios de lavagem de dinheiro ao Banco Central”⁴⁵⁶.

Segundo a Ação Penal, a atuação criminosa foi facilitada pelo fato de quatro acusados que estruturavam o “núcleo financeiro” ocuparem cargos na Alta cúpula do Banco, incluindo a presidência e a vice-presidência⁴⁵⁷. Os réus teriam criado mecanismos para operacionalizar o repasse das consideráveis quantias em espécie às pessoas indicadas pelas empresas de propaganda, de forma a burlar a legislação e as normas infracionais que estabeleciam a necessidade de identificação e comunicação às autoridades competentes de operações com indicativos de lavagem⁴⁵⁸.

Essa ação também teria como facilitador o fato de os dirigentes envolvidos no crime serem os mesmos responsáveis pelo “Comitê de Prevenção à Lavagem de Dinheiro” e pelas áreas de *compliance*, contabilidade, jurídica, operacional, comercial e tecnológica da instituição financeira⁴⁵⁹.

Além disso, consta na decisão que para disfarçar a origem ilícita dos recursos, houve ação dolosa por parte dos diretores da instituição bancária na concessão de empréstimos fictícios e sucessivas renovações em favor das empresas dos réus do “núcleo Operacional” e do Partido dos Trabalhadores⁴⁶⁰, configurando, por conseguinte em crime contra o sistema financeiro nacional (gestão fraudulenta de instituição financeira)⁴⁶¹.

<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=3678648>. Acesso em: 19 jan. 2025.

⁴⁵⁶ *Ibid.*, p.3009.

⁴⁵⁷ [...] teria sido necessário contar com os réus KÁTIA RABELLO, JOSÉ ROBERTO SALGADO, VINÍCIUS SAMARANE e AYANNA TENÓRIO, os quais, no comando das atividades do Banco Rural, juntamente com o Sr. José Augusto Dumont, falecido em abril de 2004, teriam criado as condições necessárias para a circulação clandestina de recursos financeiros entre o núcleo político e o núcleo publicitário, através de mecanismos de lavagem de dinheiro, que permitiriam a tais réus o pagamento de propina, sem que o dinheiro transitasse por suas contas. *Ibid.*, p. 172-173.

⁴⁵⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **Ação Penal nº 470 Minas Gerais**. Plenário. Relator: Min. Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, julgado em 17/12/2012. p.1205. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=3678648>. Acesso em: 19 jan. 2025.

⁴⁵⁹ *Ibid.*, p.1205.

⁴⁶⁰ *Ibid.*, p. 221.

⁴⁶¹ PA 0601337159 do Bacen: “verificou a ocorrência de irregularidades praticadas pelos administradores do Banco Rural S/A (CNPJ 33.124.959/0001-98), no período de 2003 a 2005, consistentes na realização de operações de crédito sem observância aos princípios de boa gestão e técnica bancária; elaboração, publicação e remessa ao Banco Central do Brasil de demonstrações financeiras que não refletiam a real situação econômico-financeira da instituição e concessão de empréstimos a empresas vinculadas ao

Segundo o Acórdão, os valores provenientes desses “pseudo-empréstimos” eram disponibilizados nas contas bancárias do grupo empresarial, e, em seguida, sacados em grandes quantias em espécie⁴⁶², os quais não figuravam como objeto de registro e comunicação às autoridades competentes. Esses saques ocorriam, normalmente, por meio de cheques emitidos pelas empresas, nominais à própria emitente⁴⁶³, sem identificação do beneficiário final⁴⁶⁴, com posterior entrega, ainda em espécie, a título de pagamento pela compra de votos, a parlamentares federais, geralmente via intermediário⁴⁶⁵.

No Processo Administrativo instaurado pelo Bacen, comprovou-se que, de 2003 a 2005, o Banco Rural efetuou 102 registros no Sisbacen, de saques em espécie nas contas das empresas envolvidas no caso, por meio da transação PCAF500, que na época, correspondia a operações acima de R\$100.000,00 (cem mil reais)⁴⁶⁶. De acordo com o documento, em 78 registros houve erro ou omissão no preenchimento, “mais

Grupo Rural [...]. 2. Tais fatos configuram indícios da ocorrência, em tese, dos delitos previstos nos artigos 4º, caput, 6º, 10 e 17 da Lei nº 7.492, de 16 de junho de 1986, razão pela qual, na forma do art. 9º da Lei Complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2001, fazemos a presente comunicação e encaminhamos cópia da documentação pertinente para as providências cabíveis”. *Ibid.*, p. 2529.

⁴⁶² Cabe consignar que, à época do fato, estava em vigência a Carta Circular nº 3.098/2003 que exigia que as instituições financeiras comunicassem ao COAF operações de depósito, saque ou provisionamento de saque em espécie de valor igual ou superior a R\$ 100.000,00.

⁴⁶³ PA 0601340678 do Bacen: “Também não merecem prosperar os argumentos de que os campos referentes aos ‘movimentadores’ deveriam ser preenchidos com o nome da pessoa jurídica titular da conta e que apenas com a edição da Carta-Circular 3.151/04 o preenchimento do campo CPF se tornou obrigatório. A Carta Circular 3.098/03 já se referia à ‘identificação da pessoa que estiver efetuando a retirada’, enquanto a Carta-Circular 3.151/04 utiliza especificamente os termos ‘pessoa física’ e ‘CPF’ ao instruir o usuário quanto ao preenchimento desses campos. Desta foram, conhecendo o Banco Rural as pessoas físicas que efetivaram os saques, deveria conforme estabelecem os normativos, registrar seus nomes na transação PCAF500. Assim, ao não informarem os nomes e CPFs das pessoas que efetivaram os saques, incorreram os indiciados na irregularidade ‘b’.” *Ibid.*, p. 1227.

⁴⁶⁴ No documento de registro denominado “Formulário de Controle de Transações em Espécie”, com timbre do Banco Rural, era apontada como sacadora dos recursos a própria SMP&B Comunicações ou a DNA Propaganda, com o registro de que se destinavam ao “pagamento de fornecedores”. BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **Ação Penal nº 470 Minas Gerais**. Plenário. Relator: Min. Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, julgado em 17/12/2012. p.2016. Disponível em:

<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=3678648>. Acesso em: 19 jan. 2025.

⁴⁶⁵ Laudos periciais comprovaram que “as transações vultosas não só se efetuaram de forma incomum, em espécie, como foram fraudados os registros a elas pertinentes, tanto na contabilidade das empresas de Marcos Valério como nos documentos de crédito, nos registros do Banco Rural e nas comunicações deste ao COAF, por meio do Sisbacen. A fraude e o nome das pessoas que retiraram os valores só foram descobertos pela realização de busca e apreensão autorizada judicialmente nas agências do Banco Rural quando, repito, apreendidos faxe e correios eletrônicos entre as empresas de Marcos Valério e o Banco Rural ou entre agências do Banco Rural, em que o nome dos sacadores foi identificado. *Ibid.*, p.1212-1218.

⁴⁶⁶ Na época dos fatos estavam vigentes as Cartas Circulares do Bacen nº 2.852/98, nº 3.098/03, nº 3.151/04 as quais tratavam sobre os procedimentos a serem a dotados na prevenção à lavagem de dinheiro e estabelecia as regras sobre registro de depósitos e retiradas em espécie, pedidos de provisionamento de saques e comunicações suspeitas. Esses documentos foram, posteriormente, revogados pela Circular nº 3.461/09 que, por sua vez, foi revogada pela Circular nº 3.978/20.

especificamente, os registros possuíam o campo ‘movimentadores’ vazio, ou preenchido com o nome da pessoa jurídica titular da conta, ou ainda preenchido com nome de pessoa diversa ao do efetivo sacador”⁴⁶⁷. Já os demais registros, sequer havia documentação para a análise⁴⁶⁸.

3. Verificou-se, também, que os campos ‘Dados do Portador’ e ‘Beneficiário(s)’ do formulário do Banco Rural denominado ‘Controle de Transações em Espécie’ eram preenchidos com o nome da pessoa jurídica titular da conta, apesar da finalidade declarada no campo ‘Destino do Recurso’ ter sido, invariavelmente, ‘pagamento de/para fornecedores’. Ademais, todos os saques em espécie foram formalizados mediante emissão de cheques em favor da pessoa jurídica titular da conta, sem identificação do real beneficiário, nomeando-se, à parte, as pessoas físicas autorizadas a efetuar os saques dos recursos. Desta forma, dispunha a instituição financeira de indícios de movimentação suspeita por parte das agências de propaganda que justificariam a comunicação ao Banco Central.⁴⁶⁹ (grifos do autor)

Nesse mesmo relatório, o Bacen alegou que Banco Rural falhou ao descumprir um dos preceitos fundamentais estabelecidos na Lei de Lavagem de Dinheiro (art.11, inciso II), ao deixar de comunicar ao Órgão competente operações e situações suspeitas as quais indicavam sérios indícios desse crime, deixando de observar as normas Circulares da Autarquia que estavam vigentes na época, conforme segue:

9. O argumento de que nenhuma das situações apresentadas na Carta-Circular 2.826/98 como possíveis indícios de lavagem de dinheiro são verificadas no presente caso não procede. O item I desse normativo que trata de situações relacionadas com operações em espécie estabelece, em sua alínea ‘a’, que movimentações de valores superiores ao limite estabelecido no art. 4º, inciso I, da Circular 2.852/98, ou seja, R\$ 10.000,00, podem configurar indício de ocorrência dos crimes previstos na Lei 9.613/98. Ademais, a alínea ‘c’ do mesmo inciso discorre sobre movimentações em espécie feitas por pessoa física ou jurídica cujos negócios normalmente se efetivam por meio da utilização de cheques ou outras formas de pagamento. De se lembrar ainda que, no caso, não há como se afastar as hipóteses previstas no inciso II alíneas ‘c’ da referida Carta Circular (atuação, de forma contumaz, em nome de terceiros ou sem a revelação da verdadeira identidade do beneficiário;) e ‘e’ (contas que não demonstram ser resultado de atividades ou negócios normais, visto que utilizadas para recebimento ou pagamento de quantias significativas sem indicação clara de finalidade ou relação com o titular da conta ou seu negócio). (grifo nosso) [...] [A] ocorrência de qualquer uma das situações previstas na Carta-Circular

⁴⁶⁷ “[...] cabe inicialmente registrar que, dos 78 registros efetuados pelo Banco Rural objetos deste processo, 55 apresentam o referido campo vazio. [...] [C]umpre consignar que, tanto a Carta-Circular 3.098/03 como a 3.151/04 são precisas ao especificar em seus anexos todos os campos a serem preenchidos ao se efetuar um registro de retirada em espécie na transação PCAF500”. *Ibid.*, p.3008.

⁴⁶⁸ 19. Sendo assim, apesar de terem sido registradas todas as movimentações em espécie de valores iguais ou superiores a R\$100 mil, ao não informarem os nomes e CPFs das pessoas que efetivaram os saques, incorreram os indiciados na irregularidade ‘b’. *Ibid.*, p.3008-3009.

⁴⁶⁹ PA nº 0601340678 do Bacen. BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **Ação Penal nº 470 Minas Gerais**. Plenário. Relator: Min. Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, julgado em 17/12/2012. p.3005. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=3678648>. Acesso em: 19 jan. 2025.

2.826/98, adicionada aos demais indícios apresentados acima já justificaria sua comunicação ao Banco Central. No caso, soma-se a tal cenário o fato de a autarquia já ter alertado o Banco Rural, por meio do expediente Decif/GTBHO - 2002/345 (fls. 415-436), de 9.5.2002, sobre a existência de diversas situações, as quais, à época, se mostravam suspeitas e, portanto, dignas de comunicação ao Banco Central⁴⁷⁰. (grifos do autor)

É de se registrar, também, que, além da inobservância das normas de regulamentação já mencionadas, o relatório do Bacen apontou inconsistência entre o faturamento mensal declarado pela empresa e o valor movimentado em suas contas. O documento confirmou a realização de múltiplos saques em espécie, realizados em um interstício de três meses, cuja soma totalizou um montante superior a R\$2.000.000,00 (dois milhões de reais)⁴⁷¹.

No Banco, havia um setor de *compliance* o qual teria detectado irregularidades em diversas transações realizadas pela instituição. Os sinais de alerta surgiram porque práticas suspeitas que indicavam a possibilidade de lavagem de dinheiro despertou a atenção do setor. Contudo, não obstante as informações a acerca das operações irregulares encaminhadas à direção, a Alta administração teria ignorado os riscos apontados pelo departamento.

Uma das testemunhas que ocupava o cargo de Superintendente de *Compliance* da IF naquele período, detalhou que o sistema do banco gerava dois tipos de relatórios, de forma mensal, baseados em algoritmos, sem a intervenção humana. O primeiro, denominado “movimentação acima dos padrões”, analisava movimentações dos clientes confrontando-as com os dados cadastrais para verificar se aquela movimentação era compatível com o faturamento mensal do cliente⁴⁷².

Já o outro relatório, “conheça seu cliente”, era realizada uma análise mais minuciosa, os quais eram elencados, nas palavras do depoente, “casos mais gritantes” e enviados diretamente para o diretor para justificar “o porquê daquele cliente estar ali”. De acordo com o ex-superintendente, as empresas envolvidas no caso apareciam com frequência nos relatórios e, a partir de 2003, uma delas passou a ser listada mensalmente⁴⁷³.

⁴⁷⁰ *Ibid.*, p.3006-3007.

⁴⁷¹ *Ibid.*, p.3008.

⁴⁷² BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **Ação Penal nº 470 Minas Gerais**. Plenário. Relator: Min. Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, julgado em 17/12/2012. p.3015. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=3678648>. Acesso em: 19 jan. 2025.

⁴⁷³ *Ibid.*, p.3015.

À época dos fatos, estava vigente Resolução do CMN nº 2.554/98, que também exigia das IFs a elaboração de um relatório semestral, contendo as recomendações a respeito de eventuais falhas e deficiências identificadas, acompanhadas de um cronograma para saneamento de tais irregularidades. Ademais, de acordo com a regulamentação, era necessária a “manifestação dos responsáveis pelas correspondentes áreas a respeito das deficiências encontradas em verificações anteriores e das medidas efetivamente adotadas para saná-las”⁴⁷⁴.

Evidencia-se, assim, a existência de um terceiro relatório que deveria ser elaborado e formalizado pelos responsáveis pelo *compliance*. Desse modo, em cumprimento à disposição legal, o ex-superintendente alegou ter enviado relatórios à diretoria contendo uma série de riscos e indícios de lavagem de dinheiro e irregularidades verificadas (como a falta de identificação do beneficiário dos recursos). No entanto, tais apontamentos teriam sido adulterados ou omitidos pela diretoria no relatório final⁴⁷⁵. Apesar disso, a testemunha declarou ter assinados os documentos para “garantir seu emprego”, conforme narra:

Pela Resolução Bacen 2554, o banco é obrigado a elaborar um relatório semestral de controles internos e de compliance, que é encaminhado ao Conselho de Administração e assinado pelos seus membros, ficando a disposição do Banco Central por cinco anos; Que, esse documento relata as irregularidades encontradas pelo compliance, auditoria, inspetoria e controles internos, suas recomendações para adoção de providências, bem como o prazo e o setor responsável para regularizar a situação; Que as informações referentes as operações (empréstimos, movimentação, saques em espécie) realizadas pelo PT e SMPB nunca foram inseridas nesse relatório. Que esse relatório não era gerado automaticamente pelo sistema desenvolvido pelo depoente, mas sim elaborado pelos responsáveis de compliance, auditoria interna e inspetoria, sendo assinado pelos respectivos Superintendentes e pelo Diretor de Controles Internos e Compliance, com a ciência de todo o Conselho de Administração; Que o primeiro relatório foi elaborado a partir do ano de 2003, não obstante a Resolução 2554 datar do ano de 1998, em razão de solicitação do Banco Central após realização de inspeção globalizada. [...] Que o depoente, em razão da sua função no banco, era o responsável pela elaboração da versão inicial desse relatório semestral; Que fazia constar todas as irregularidades apuradas pelo compliance, auditoria interna e inspetoria; Que esse relatório seguia para

⁴⁷⁴ Nos termos do art. 3º, inc. II e III da, atualmente, revogada Resolução do CMN nº 2.554/98. BRASIL, **Resolução nº 2.554 de 1998**. Dispõe sobre a implantação e implementação de sistema de controles internos. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/res/1998/pdf/res_2554_v3_P.pdf. Acesso em: 10 jan. 2025.

⁴⁷⁵ Porque **o relatório semestral é feito com base no ser humano. A gente entra no Word e começa a escrever todas as irregularidades que vimos** e todos os boletins de *compliance* que fizemos, recomendando. No caso específico, **essas operações foram expurgadas dos relatórios semestrais, que ficavam à disposição do Banco Central por cinco anos**. BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). Ação Penal nº 470 Minas Gerais. Plenário. Relator: Min. Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, julgado em 17/12/2012. p.3018. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=3678648>. Acesso em: 19 jan. 2025.

os seus superiores, a saber, João Heraldo Lima, e, posteriormente, Vinícius Samarane, retornando a versão final, já assinada pelos superiores, com o nome do depoente e dos demais superintendentes para assinatura, sem aqueles apontamentos de irregularidades inicialmente registrados; (grifo do autor)

A partir dos fatos narrados, o Bacen concluiu que o Banco Rural “sistematicamente e de forma negligente” descumpriu os normativos que regem a matéria, “quer omitindo-se em seu dever de comunicar os fatos, quer deixando de identificar adequadamente beneficiários e sacadores em tais transações vultosas, contumazes e suspeitas”, configurando, portanto, segundo o órgão, infrações de natureza grave⁴⁷⁶.

Por isso, a Autarquia condenou o Banco, nos termos do artigo 12, § 2º, da Lei 9.613/98, ao pagamento de multa pecuniária, equivalente a 10% das operações consignadas nos autos. Além disso, no que tange aos ex-dirigentes, o Órgão decidiu pela aplicação cumulativa das penas de multa pecuniária e inabilitação temporária para o exercício de cargos de direção na administração ou gerência em instituição financeira sujeitas à fiscalização do Bacen, com fundamento no artigo 12, caput, e §§ 2º (inciso IV) e 3º, da referida Lei⁴⁷⁷.

Ademais, após o julgamento do caso, devido à situação financeira da instituição, bem como “a existência de graves violações às normas legais e estatutárias que disciplinam sua atividade e a ocorrência de sucessivos prejuízos que sujeitam a risco anormal seus credores quirografários”⁴⁷⁸, houve a liquidação extrajudicial do Banco Rural S.A, decretada pelo Bacen, por meio do ato nº1.256 de 02/08/2013.

Após o fato narrado, uma vez identificadas as normas violadas e as principais inconformidades apontadas pelos relatórios do Bacen na APn 470/MG, o presente estudo avança para uma análise crítica das fragilidades e os fatores que contribuíram para o desdobramento do caso em questão. Assim, lança-se mão de esforços para examinar o fato à luz das novas regulamentações e mecanismos de *compliance* hoje existentes, para verificar sob quais condições os programas de *compliance* poderiam ter auxiliado a mitigar a ocorrência de práticas criminosas.

⁴⁷⁶ *Ibid.*, p.3005

⁴⁷⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **Ação Penal nº 470 Minas Gerais**. Plenário. Relator: Min. Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, julgado em 17/12/2012. p.3009-3010. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=3678648>. Acesso em: 19 jan. 2025.

⁴⁷⁸ BANCO Rural S.A – em liquidação extrajudicial. Disponível em: <http://www.rural.com.br/>. Acesso em: 03 ago. 2023.

4.1.1 Fragilidades e potencialidades: uma nova apreciação sobre o Caso

Na atualidade, estudos sobre o *compliance* têm avançado de maneira significativa como um importante mecanismo preventivo. Porém, persiste na literatura um debate bastante recorrente que diz respeito à efetividade dessa ferramenta. A indagação central consiste em saber se o *compliance*, na prática, realmente cumpre a missão para a qual foi concebido⁴⁷⁹ ou, se sua aplicação limita-se à mera formalidade, como uma “tela de proteção” para atender às exigências legais⁴⁸⁰.

Essa reflexão ganha relevância, ainda maior, diante de casos emblemáticos de práticas ilícitas no ambiente corporativo, uma vez que, embora haja a implementação de tais instrumentos, por vezes, a exemplo do caso Mensalão, acabaram por não impedir condutas delitivas, por isso, sua efetividade, na visão de Tiedemann, torna-se questionável⁴⁸¹.

A partir dessa perspectiva, Blanco Cordero argumenta que comprovar a eficácia dos programas de *compliance* no contexto do combate à lavagem de dinheiro representa uma tarefa árdua, quiçá, impossível. Para o autor, isso deve-se à ausência de um método preciso para tal finalidade, visto que torna-se difícil determinar quais critérios utilizar para mensurar se realmente um sistema de prevenção é efetivo, conforme explica:

Torna-se complicado saber se realmente o sistema tem um efeito dissuasivo e evita que operações de lavagem de dinheiro sejam realizadas, assim como quantificar o que foi evitado. Além disso, é extremamente difícil estabelecer os indicadores a serem utilizados, que podem variar desde o número de condenações pelo crime de lavagem de dinheiro, até a quantia de bens confiscados ou o número de comunicações de operações suspeitas. Na ausência desses dados, dificilmente podemos determinar a eficácia do sistema.⁴⁸²

⁴⁷⁹ CORDERO, Isidoro Blanco. Eficácia del sistema de prevención del blanqueo de capitales estudio del cumplimiento normativo (*compliance*) desde uma perspectiva criminológica. In: **Eguzkilore: Cuaderno del Instituto Vasco de Criminología**, n. 23 – San Sebastián, 2009. p. 117-138, p.126.

⁴⁸⁰ TIEDEMANN, Klaus. El derecho comisaadparado en el desarrollo del derecho penal económico. In: ZAPATERO, Luis Arroyo; NIETO MARTÍN, Adán. (Org.). **El derecho penal económico en la era compliance**. Valencia: Tirant lo Blanch, 2013. p. 37.

⁴⁸¹ TIEDEMANN, Klaus. El derecho comisaadparado en el desarrollo del derecho penal económico. In: ZAPATERO, Luis Arroyo; NIETO MARTÍN, Adán. (Org.). **El derecho penal económico en la era compliance**. Valencia: Tirant lo Blanch, 2013. p. 37.

⁴⁸² CORDERO, Isidoro Blanco. Eficácia del sistema de prevención del blanqueo de capitales estudio del cumplimiento normativo (*compliance*) desde uma perspectiva criminológica. In: **Eguzkilore: Cuaderno del Instituto Vasco de Criminología**, n. 23 – San Sebastián, 2009. p. 117-138, p.126.

De acordo com Saad-diniz, “há uma deficiência mais básica na verificação empírica das evidências sobre as reais necessidades de *compliance*”⁴⁸³. Nesse cenário, Adán Nieto Martín, com base no Código Penal Espanhol, apresenta em seus estudos a “valoração da eficácia do *compliance*”. O autor explica que, uma das formas de valoração dessa ferramenta diz respeito ao momento em que ocorreram os ilícitos, ou seja, uma “valoração retrospectiva”, que consiste em olhar ao passado e “valorar se o programa, na ocasião em que foram cometidos os fatos, dispunha de controles eficazes para evitar o delito”⁴⁸⁴.

A partir dessa premissa, a investigação encontrará sua análise sobre os fatores que contribuíram para lavagem de dinheiro no Banco Rural, buscando-se indicar, se, à época do caso, a IF dispunha de medidas de *compliance* capazes prevenir o delito ou minimizar o risco de sua prática. Ademais, dentro do atual arcabouço normativo, pretende-se apontar se há medidas de *compliance* que poderiam ter cooperado para preservar a integridade da Instituição.

De início, o primeiro ponto que merece ser observado consiste no fato de que, em análise ao depoimento do ex-superintendente de *compliance*, verifica-se que, entre 2002 e 2005, o banco já havia desenvolvido e implementado um programa de *compliance* que, segundo o depoente era “constituído de um código de ética do banco, política de ‘conheça seu cliente’, procedimentos de prevenção a lavagem de dinheiro; treinamento para todos os funcionários sobre a Lei 9613/98”⁴⁸⁵.

Ademais, o Acordão revela que a “estrutura do *compliance*” era composta por três “analistas de *compliance*” e o superintendente de *compliance*, os quais estavam diretamente subordinado ao Diretor Estatutário que, em conjunto com o Vice-

⁴⁸³ SAAD-DINIZ, Eduardo. **Ética negocial e compliance: entre a educação executiva e a interpretação judicial.** São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. p.110.

⁴⁸⁴ No Sistema Espanhol esse tipo de avaliação está voltada à teoria jurídica do delito corporativo, que consiste em estabelecer a responsabilidade penal empresarial e determinação da pena. MARTÍN, Adán Nieto. *Como Avaliar a efetividade dos programas de cumprimento.* In: **Legitimidade e efetividade dos programas de compliance.** (Org.) Adán Nieto Martín; Eduardo Saad-diniz. 1 ed. São Paulo: Tirant Lo Blanch, 2021. p.7.

⁴⁸⁵ Que a função do depoente não era a de fiscalizar, mas sim de recomendar a regularização da ocorrência. **Que, para tanto, foi criado um instrumento para facilitar o trabalho denominado ‘programa de compliance’, constituído de um código de ética do banco, política de ‘conheça seu cliente’, procedimentos de prevenção a lavagem de dinheiro; treinamento para todos os funcionários sobre a Lei 9613/98;** Que o ‘programa de *compliance*’ foi totalmente implantado em fevereiro de 2005, tendo sido iniciado seu desenvolvimento em 2002; Que essa política reflete a tentativa de melhorar os controles internos, visando preservar a instituição contra os riscos de imagem, legal e operacional. BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **Ação Penal nº 470 Minas Gerais.** Plenário. Relator: Min. Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, julgado em 17/12/2012. p. 1902-1903. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=3678648>. Acesso em: 19 jan. 2025.

presidente, o vice-presidente operacional e a Presidente eram responsáveis, conforme já citado, pelo Comitê de Prevenção a Lavagem de Dinheiro e pelas áreas de *compliance*, contabilidade, jurídica e tecnológica da instituição financeira.

De tudo que foi exposto até o momento, depreende-se que o *compliance* não se constitui como uma estrutura engessada, pelo contrário, trata-se de um instrumento dinâmico que se amolda à realidade e as particularidades de cada organização. A própria Resolução nº 4.595/2017 orienta que as instituições devem implementar e manter a política de conformidade compatível com “a natureza, o porte, a complexidade, a estrutura, o perfil de risco e o modelo de negócio da instituição” (art.2º).

Não obstante, é preciso sublinhar, conforme explica Sieber, que a despeito das particularidades de cada empresa e a variedade de riscos os quais estão expostas, ainda sim, é possível sistematizar alguns elementos estruturantes que são essenciais e constituem a base de um programa de *compliance*⁴⁸⁶.

Nesse contexto, além dos procedimentos que aprimoraram as diretrizes de prevenção à lavagem de dinheiro, estabelecidos na Circular nº 3.978/20, o Comitê de Basileia definiu parâmetros mínimos que servem como norte na implementação de programas de *compliance* a serem cumpridos pelas instituições bancárias⁴⁸⁷, os quais foram reproduzidos pela regulamentação brasileira.

Conforme exposto no 2º capítulo, essa estrutura está fundamentada na Resolução nº 4.595/2017, em, pelo menos, 10 requisitos básicos que compõem a política de *compliance* bancária no Brasil, que incluem: 1) o objetivo e o escopo da função de conformidade; 2) gestão de riscos; 3) cargo de *compliance officer*, com a definição de papéis e responsabilidades, garantia de independência funcional e acesso irrestrito a informações; 4) ausência de conflito de interesses (segregação das áreas de negócios e auditoria); 5) canais de comunicação; 6) capacitação e o treinamento do corpo funcional; 7) relatórios periódicos das atividades (inconformidades evidenciadas); 8) o suporte da Alta administração na promoção do aculturamento organizacional ao

⁴⁸⁶ SIEBER, Ulrich. Programas de *compliance* em el derecho penal de la empresa. Uma nueva Concepción para controlar la criminalidade económica. In: **El derecho penal económico en la era Compliance**. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2013. p.75.

⁴⁸⁷ BANK FOR INTERNATIONAL SETTLEMENTS (BIS). **Basel committee on banking Supervision: Compliance and the compliance function in banks**. Disponível em: <https://www.bis.org/publ/bcbs113.pdf>. Acesso em: 03 mai. 2024.

compliance — one at the top; 9) medidas corretivas e; 10) efetividade e a continuidade da política de conformidade⁴⁸⁸.

Nesse mesmo sentido, é digno de nota o Decreto nº 11.129/2022, que regulamenta a Lei Anticorrupção, o qual os Bancos também estão sujeitos, que dedicou o art.57 para descrever os parâmetros básicos que são levados em consideração na avaliação dos programas de integridade para a atenuação de possíveis sanções, os quais merecem destaque:

- I - comprometimento da alta direção da pessoa jurídica, incluídos os conselhos, evidenciado pelo apoio visível e inequívoco ao programa, bem como pela destinação de recursos adequados;
- II - padrões de conduta, código de ética, políticas e procedimentos de integridade, aplicáveis a todos os empregados e administradores, independentemente do cargo ou da função exercida;
- III - padrões de conduta, código de ética e políticas de integridade estendidas, quando necessário, a terceiros, tais como fornecedores, prestadores de serviço, agentes intermediários e associados;
- IV - treinamentos e ações de comunicação periódicos sobre o programa de integridade;
- V - gestão adequada de riscos, incluindo sua análise e reavaliação periódica, para a realização de adaptações necessárias ao programa de integridade e a alocação eficiente de recursos;
- VI - registros contábeis que refletem de forma completa e precisa as transações da pessoa jurídica;
- VII - controles internos que assegurem a pronta elaboração e a confiabilidade de relatórios e demonstrações financeiras da pessoa jurídica;
- VIII - procedimentos específicos para prevenir fraudes e ilícitos no âmbito de processos licitatórios, na execução de contratos administrativos ou em qualquer interação com o setor público, ainda que intermediada por terceiros, como pagamento de tributos, sujeição a fiscalizações ou obtenção de autorizações, licenças, permissões e certidões;
- IX - independência, estrutura e autoridade da instância interna responsável pela aplicação do programa de integridade e pela fiscalização de seu cumprimento;
- X - canais de denúncia de irregularidades, abertos e amplamente divulgados a funcionários e terceiros, e mecanismos destinados ao tratamento das denúncias e à proteção de denunciantes de boa-fé;
- XI - medidas disciplinares em caso de violação do programa de integridade;

⁴⁸⁸ Nesse contexto, no mesmo sentido da Resolução do CMN 4.5959/17, vale mencionar que, em 2015, a Controladoria Geral da União divulgou um documento com orientações às organizações para a implementação de programas de integridade voltados a medidas anticorrupção. O material define cinco pilares necessários para a estruturação do sistema de *compliance*: a) Comprometimento e apoio da alta direção; b) Instância responsável pelo Programa de Integridade; b) Análise de perfil e riscos; d) Estruturação das regras e instrumentos e; e) Estratégias de monitoramento contínuo. BRASIL.

Controladoria Geral da União. **Programa de integridade - diretrizes para empresas privadas.**

Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/integridade/arquivos/programa-de-integridade-diretrizes-para-empresas-privadas.pdf>. Acesso em: 08 jan. 2025. Ademais, a CGU também elaborou um Guia de Implantação de Programa de Integridade em Empresas Estatais, com o objetivo de apresentar diretrizes para as empresas estatais construírem ou aperfeiçoarem seus Programas de Integridade destinados a prevenção, detecção e remediação de atos lesivos à administração pública. BRASIL. Controladoria-Geral da União. **guia de implantação de programa de integridade em empresas estatais.** Disponível em: http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/etica-e-integridade/arquivos/programa_integridade_estatais.pdf. Acesso em: 08 jan. 2025

XII - procedimentos que assegurem a pronta interrupção de irregularidades ou infrações detectadas e a tempestiva remediação dos danos gerados.

A tentativa de elencar elementos essenciais para um programa de *compliance* não é propriamente um dilema exclusivo do contexto brasileiro. Em setembro de 2024 foi realizada a última atualização do guia *Guidance on Evaluation of Corporate compliance Programs* (Avaliação de Programas de *Compliance* Corporativo), criado em 2017 pela Divisão Criminal do Departamento de Justiça dos EUA (DOJ) com o objetivo, entre outros fatores, de analisar “a adequação e efetividade do programa de conformidade da corporação no momento da infração” para fins de responsabilização criminal empresarial⁴⁸⁹.

Segundo o DOJ, embora não seja usada nenhuma fórmula rígida e a investigação deva ser realizada de forma individualizada, levando-se em conta as particularidades e riscos de cada organização, há três perguntas elementares as quais os Promotores devem levar em consideração para oferecer ou não a denúncia contra a empresa: “1. O programa de conformidade da corporação é bem projetado? 2. O programa está sendo aplicado com seriedade e boa-fé?”. Em outras palavras, os Promotores são instruídos a investigar especificamente se um programa de *compliance* está capacitado para funcionar de forma eficaz ou é apenas um “programa de papel”. “3. O programa de *compliance* da corporação funciona na prática”?⁴⁹⁰.

Na primeira indagação, os Promotores devem levar em consideração se existe processo de avaliação de riscos (risco na gestão de processos, riscos emergentes, alocação de recursos, atualização e revisão); políticas e procedimentos (responsabilidade pela integração operacional, abrangência, acessibilidade); treinamento e comunicação (qualificação dos profissionais); estrutura de relatórios confidenciais e processo de investigação) e; gestão de terceiros (*due diligence* — fusões e aquisições).

Em segundo, leva-se em conta, entre outros fatores, a autonomia e qualificação dos profissionais responsáveis pelo *compliance* e o compromisso da alta e média administração, uma vez que, de acordo com o documento, “a efetividade de um

⁴⁸⁹ Tradução nossa. UNITED STATES. Department of Justice Criminal Division. **Evaluation of Corporate Compliance Programs** (Updated September 2024). Disponível em: <https://www.justice.gov/criminal/criminal-fraud/page/file/937501/dl?inline> Acesso em: 25. jan. 2025.

⁴⁹⁰ Tradução nossa. UNITED STATES. Department of Justice Criminal Division. p.1-2. **Evaluation of Corporate Compliance Programs** (Updated September 2024). Disponível em: <https://www.justice.gov/criminal/criminal-fraud/page/file/937501/dl?inline> Acesso em: 25. jan. 2025.

programa de *compliance* requer um alto nível de comprometimento da liderança da empresa para implementar uma cultura de conformidade do meio e do topo”⁴⁹¹.

Em relação à terceira questão, cabe aos Promotores avaliarem se o programa de *compliance* estava funcionando efetivamente no momento da infração, sobretudo, quanto à existência de procedimentos para prevenção e detecção do delito em questão. Em especial, se a infração foi identificada e quais os procedimentos utilizados para interromper o ato. Vale destacar que, de acordo com o DOJ, para responder a terceira indagação, a ocorrência de um crime na empresa não implica, automaticamente, que o programa tenha falhado ou se mostrado ineficaz no momento do ato criminoso, uma vez que, o Departamento reconhece que nenhum programa de *compliance* pode prevenir todas as atividades criminosas⁴⁹².

Já o ordenamento jurídico espanhol prevê no artigo 31 Bis do seu Código Penal, a isenção da responsabilidade penal da pessoa jurídica ou atenuação da pena, cujo critério consiste em analisar, se, antes da prática do ilícito, a Alta Administração tinha adotado e implementado “modelos de organização e gestão que contemplam medidas de vigilância e controle adequados para prevenir delitos, ou minimizar de forma considerável o risco de sua prática”, os quais devem conter os seguintes requisitos⁴⁹³:

1. Identificarão as atividades em cujo âmbito poderão ser cometidos os crimes que devem ser prevenidos.
2. Estabelecerão os protocolos ou procedimentos que especifiquem o processo de formação da vontade da pessoa jurídica, a adoção de decisões e sua execução em relação a essas atividades.
3. Disponibilizarão modelos adequados de gestão de recursos financeiros para prevenir a prática de crimes que devem ser prevenidos.
4. Imporão a obrigação de reportar eventuais riscos e não conformidade ao órgão responsável pelo acompanhamento do funcionamento e observância do modelo de prevenção.
5. Estabelecerão um sistema disciplinar que sancione adequadamente o descumprimento das medidas estabelecidas pelo modelo.
6. Efetuarão uma verificação periódica do modelo e de suas eventuais modificações quando forem reveladas infrações relevantes de suas disposições, ou quando ocorrerem alterações na organização, na estrutura de controle ou na atividade desenvolvida que as tornem necessárias.

⁴⁹¹ Tradução nossa. Os principais líderes da empresa — o conselho de administração e os executivos — definem o tom para o resto da empresa. Os promotores devem examinar até que ponto a alta gerência articula os padrões éticos da empresa, os transmitiu e disseminou em termos claros e inequívocos e demonstrou adesão rigorosa pelo exemplo. UNITED STATES. Department of Justice Criminal Division. p.11. **Evaluation of Corporate Compliance Programs** (Updated September 2024). Disponível em: <https://www.justice.gov/criminal/criminal-fraud/page/file/937501/dl?inline>. Acesso em: 25. jan. 2025.

⁴⁹² *Ibid.*, p.16-17.

⁴⁹³ Tradução nossa. ESPAÑA, Gobierno. **Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal**. Boletín Oficial del Estado, v. 281, 1995. Disponível em: <https://www.boe.es/eli/es/lo/1995/11/23/10/con>. Acesso em: 29. jan. 2025.

Nessa mesma lógica, Coca Vila explica que, para se considerar uma organização em *compliance*, ela deve estar alicerçada em sete pilares: 1) cultura de *compliance*; 2) o preestabelecimento de objetivos empresariais; 3) avaliação de riscos; 4) adoção de medidas necessárias para a contenção dos riscos; 5) delimitação do âmbito de competência; 6) sistemas internos de comunicação e; 7) sistemas de supervisão e sanção⁴⁹⁴.

De tudo que foi analisado no presente trabalho, pode-se aduzir que, tanto a doutrina, quanto as normas de regulamentação, em âmbito nacional ou internacional — com apenas pequenas variações conceituais —, estão alinhadas no que se refere aos elementos essenciais que um programa de *compliance* deve conter para prevenção e mitigação de riscos de irregularidades que venham a comprometer a integridade empresarial.

Assim, pode-se concluir que, embora, à época do caso, os programas de *compliance*, fossem ainda rudimentares, de acordo com o estudo apresentado, fica evidente que a instituição bancária possuía conhecimento de requisitos, ainda que mínimos, para o cumprimento dos preceitos éticos e legais.

Tal constatação é reforçada pelo relato do ex-superintendente, que afirmou que foram enviados relatórios à diretoria acompanhados das respectivas recomendações para mitigar os problemas identificados pelo setor de *compliance*. Entretanto, ao ser questionado sobre as providências acerca das irregularidades, o depoente afirmou que dentro do banco existia uma hierarquia, que sua competência estava restrita apenas a apontar as inconformidades e recomendar a adoção de medidas, conforme argumentou:

Como funciona o compliance? O compliance é como um advogado que tem de analisar as normas, a legislação e verificar se o Banco está em conformidade com aquilo. Ele não faz uma fiscalização, ele recomenda: "Olha, se não fizer isso, pode acarretar um risco de imagem, um risco legal, uma multa, perder um cliente". Então, são recomendações que a diretoria acata ou não. Por que isso? Porque sempre, a nível de Banco Central, tem que ter um diretor estatutário para ser responsável por prevenção à lavagem de dinheiro, por controles internos e compliance, por recursos de terceiros e uma série de procedimentos que o Banco Central exige do diretor estatutário⁴⁹⁵. (grifo nosso)

⁴⁹⁴ Tradução nossa. COCA VILA, Ivó. Programas de cumplimiento como forma de autor-regulación regulada? In: SILVA SÁNCHEZ, Jesús-María; MONTANER FERNÁNDEZ, Raquel. (Org.). **Criminalidad de empresa y compliance: prevención y reacciones corporativas**. Barcelona: Atelier, 2013, p.55-59.

⁴⁹⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **Ação Penal nº 470 Minas Gerais**. Plenário. Relator: Min. Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, julgado em 17/12/2012. p. 1184. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=3678648>. Acesso em: 19 jan. 2025.

Em análise a esse fato, Silveira observa que tais afirmações transmitem a ideia de que o *compliance* apenas “traça recomendações sem nenhum valor vinculante, e que seu não seguimento unicamente implica “risco de imagem”, “risco legal”, “uma multa”, “perder um cliente”, única e exclusivamente por se tratar de exigência do Banco Central”. Nesse sentido, o autor defende que a posição do *compliance officer*:

Excede a de um mero delegado de vigilância, e o papel do *compliance* em si não é estipular recomendações, mas de real controle, mesmo que não tenha ele o poder de mando final. Seu papel de apuração dos deveres de vigilância é, de todo modo, mais significativo do que aparentemente foi dado, pois ele se mostra como filtro às responsabilidades da alta cúpula empresarial. O desprezo por todo o sistema supostamente implantado leva, inarredavelmente, a uma censura do mesmo. Aliás, o Acórdão faz várias menções às omissões dessas Diretoria⁴⁹⁶.

Em contrapartida, Helena Regina Lobo da Costa e Marina Pinhão Coelho de Araújo, asseveram que, quanto o *compliance officer* seja a peça-chave na construção de um sistema de prevenção de riscos, torna-se essencial que se perceba “o verdadeiro papel” e a “verdadeira *ratio*” da existência da função dessa figura na estrutura corporativa, uma vez que esses profissionais podem ter suas “atribuições, funções e poderes bastante distintos a depender da formatação conferida pela empresa ao seu *compliance*”. Para as autoras, o setor que responde pelo *compliance* (seja centrado em uma ou diversas pessoas) configura-se como uma área de assessoria, não definindo, portanto, as decisões tomadas pelo alto comando da empresa⁴⁹⁷.

Nesse mesmo sentido, Busato adverte que esse profissional “busca reunir, resumir e traduzir o funcionamento, os efeitos e os problemas para os diretores a quem reporta, para que eles tomem as decisões a respeito de qual procedimento adotar. Esta é a obrigação do *compliance officer*”⁴⁹⁸.

Nesse aspecto, Núñez explica que a atribuição do *compliance officer* consiste em: supervisionar, detectar e informar. A autora afirma que, a principal função desse

⁴⁹⁶ SAAD-DINIZ, Eduardo; SILVEIRA, Renato de Mello Jorge. *Compliance, direito penal e lei anticorrupção*. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 201.

⁴⁹⁷ COSTA, Helena Regina Lobo da; ARAÚJO, Marinha Pinhão Coelho. *Compliance e o julgamento da APN 470. Revista Brasileira de Ciências Criminais*, São Paulo, v. 106, jan. 2014, p. 223-224.

⁴⁹⁸ De acordo com o autor, a criação de um sistema de *compliance* não tem que gerar de modo automático uma transferência da posição de garante, simplesmente porque a criação não é, em si a mesma, a contenção de qualquer tipo de risco. A implementação e seu funcionamento adequado, podem, quando muito, gerar informações que permitam aos diretores saberem dos riscos existentes e tomar medidas para a sua contenção. A criação dos *compliance systems* funciona como a tomada de uma medida de cautela, que pode ou não ser suficiente nos casos concretos. BUSATO, Paulo César. O que não se diz sobre o criminal *compliance*. *Estudos sobre law enforcement, compliance e direito penal*. 2. ed. PALMA, Maria Fernanda; DIAS, Augusto Silva; MENDES, Paulo de Sousa. (coords). Coimbra: Almedina, 2018. p. 21-55. p. 42-43.

profissional, em linhas gerais, é supervisionar diariamente o funcionamento e cumprimento do sistema de gestão e, a partir daí, reportar seus resultados tanto aos membros representantes do órgão de *compliance* — se houver — quanto à administração da organização⁴⁹⁹.

Conforme já exposto, a Resolução nº 4.595/2017 dispõe que a política de *compliance* implementada pelas instituições financeiras deve garantir ao *compliance officer* independência e autonomia, com acesso irrestrito a dados e a informações necessárias para o exercício das seguintes atribuições:

Art. 7º [...]

- I - testar e avaliar a aderência da instituição ao arcabouço legal, à regulamentação infralegal, às recomendações dos órgãos de supervisão e, quando aplicáveis, aos códigos de ética e de conduta;
- II - prestar suporte ao conselho de administração e à diretoria da instituição a respeito da observância e da correta aplicação dos itens mencionados no inciso I, inclusive mantendo-os informados sobre as atualizações relevantes em relação a tais itens;
- III - auxiliar na informação e na capacitação de todos os empregados e dos prestadores de serviços terceirizados relevantes, em assuntos relativos à conformidade;
- IV - revisar e acompanhar a solução dos pontos levantados no relatório de descumprimento de dispositivos legais e regulamentares elaborado pelo auditor independente, conforme regulamentação específica;
- V - elaborar relatório, com periodicidade mínima anual, contendo o sumário dos resultados das atividades relacionadas à função de conformidade, suas principais conclusões, recomendações e providências tomadas pela administração da instituição;
- VI - relatar sistemática e tempestivamente os resultados das atividades relacionadas à função de conformidade ao conselho de administração.

De acordo com o expresso no inciso II do referido diploma, os responsáveis pela execução das atividades relacionadas à função de conformidade devem “prestar suporte” ao conselho de administração e à diretoria da instituição para garantir que a organização siga corretamente as leis e regulamentações. Além disso, fica a cargo desse setor “revisar e acompanhar” a resolução dos problemas de descumprimento de *compliance*, apontados no relatório desenvolvido pelo auditor independente (inciso IV).

Ademais, no relatório periódico elaborado pelo próprio *compliance officer* deve conter, entre outras medidas, “as recomendações e providências tomadas pela administração da instituição” (inciso V), o qual deve ficar à disposição do Bacen pelo prazo de 5 anos para a adequada fiscalização (art.11).

⁴⁹⁹ NÍÑEZ, Anna. **El compliance officer, ¿un profesional en riesgo?** Perspectiva penal, empresarial, procesal, de la fiscalía y jurisprudencial. NAVARRO, Jorge (Dir.); MONTANER, Raquel (Coord.) Profit Editorial, 2018. p. 48-49.

Nesse viés, convém também lembrar que o art. 5º da mesma Resolução dispõe que política de conformidade deve definir “o objetivo e o escopo da função de conformidade”, bem como “a divisão clara das responsabilidades das pessoas envolvidas na função de conformidade”, inclusive, com a contratação de especialistas na área, com a ressalva que sejam “mantidas integralmente as atribuições e responsabilidades do conselho de administração” (art.7º, parágrafo único).

Além disso, a Circular nº 3.978/20 determina que as entidades financeiras devem dispor de estrutura de governança com vista a assegurar o cumprimento da política, dos procedimentos e os controles internos voltados à prevenção à lavagem de dinheiro. O art. 9º desse ato normativo estabelece que as instituições têm o dever de indicar formalmente ao Bacen o “diretor responsável pelo cumprimento das obrigações” previstas na referida circular. O documento ressalva, porém, que o diretor “pode desempenhar outras funções na instituição, desde que não haja conflito de interesses” (§ 1º).

Em síntese, verifica-se, nos termos desses dois diplomas que, cabe à própria instituição financeira definir as atribuições e responsabilidades dos profissionais que compõem o setor de *compliance* e, embora o *compliance officer* não detenha o poder de mando, possui a incumbência de subsidiar e acompanhar as providências tomadas pela administração, de modo que as políticas internas e as normas regulatórias sejam devidamente observadas. Não obstante, ressalta-se, ainda, que as medidas corretivas pelas falhas de conformidade que forem identificadas pelo setor de *compliance* devem ser aplicadas pelo Conselho de Administração.

Seguindo a análise, de acordo com relatórios do Bacen, foram detectadas incongruências entre o faturamento mensal declarado pelas empresas e os vultuosos valores movimentados em suas contas bancárias. No entanto, a regulamentação vigente na época, (Circular do Bacen 2.852/98), embora ainda tímida, já exigia das instituições que mantivessem controles e registros internos de modo que se pudesse verificar “além da adequada identificação do cliente, a compatibilidade entre as correspondentes movimentação de recursos, atividade econômica e capacidade financeira”⁵⁰⁰.

⁵⁰⁰ BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Circular nº 2.852. Revogada** Dispõe sobre os procedimentos a serem adotados na prevenção e combate às atividades relacionadas com os crimes previstos na Lei nº 9.613, de 03.03.1998. Disponível em: Dispõe sobre os procedimentos a serem adotados na prevenção e combate às atividades relacionadas com os crimes previstos na Lei nº 9.613, de 03.03.1998. Disponível: https://normativos.bcb.gov.br/Lists/Normativos/Attachments/45239/Circ_2852_v2_L.pdf. Acesso em: 10 jan. 2025.

Ademais, consoante aos fatos já narrados, foi desenvolvido pela área de *compliance* um sistema de software capaz de detectar movimentações “acima dos padrões” que confrontava os valores que circulavam na conta dos clientes com os dados cadastrais para verificar se aquela movimentação era compatível com o faturamento mensal do cliente⁵⁰¹.

Outrossim, conforme apontou o Bacen, já era de conhecimento da instituição, por meio da, então vigente, Circular nº 2.826/98, operações que por suas características, partes envolvidas, valores, forma de realização, instrumentos utilizados ou falta de fundamento econômico poderiam configurar indícios de lavagem, as quais foram não foram observadas⁵⁰²:

Item I situações relacionadas com operações em espécie ou em cheques de viagem: [...]

c) movimentações feitas por pessoa física ou jurídica cujas transações ou negócios normalmente se efetivam por meio da utilização de cheques ou outras formas de pagamento; [...]

Item II - situações relacionadas com a manutenção de contas correntes: [...]

c) atuação, de forma contumaz, em nome de terceiros ou sem a revelação da verdadeira identidade do beneficiário [...]

e) contas que não demonstram ser resultado de atividades ou negócios normais, visto que utilizadas para recebimento ou pagamento de quantias significativas sem indicação clara de finalidade ou relação com o titular da conta ou seu negócio⁵⁰³.

Referente a essa falha, no contexto atual, torna-se importante mencionar que, além do aprimoramento dos diplomas acima citados pela Circular do Bacen nº 3.978/20, esse instrumento trouxe uma inovação significativa ao exigir das Instituições financeiras a Avaliação Internada de Risco AIR⁵⁰⁴. Além de identificar e mensurar o risco da utilização dos produtos e serviços na prática da lavagem, a avaliação contempla também a classificação do perfil de cliente em categorias de riscos (revista a cada dois anos),

⁵⁰¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **Ação Penal nº 470 Minas Gerais**. Plenário. Relator: Min. Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, julgado em 17/12/2012. p. 3015. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=3678648>. Acesso em: 19 jan. 2025.

⁵⁰²A norma revogada foi Circular nº 3.542, posteriormente, também revogada pela Circular nº 4.001/2020, que incluiu outras operações ou as situações de ocorrências de indícios de suspeita de lavagem.

⁵⁰³ BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Carta-Circular nº 2.826**. Revogada. Divulga relação de operações e situações que podem configurar indício de ocorrência dos crimes previstos na Lei n. 9.613, de 03.03.98, e estabelece procedimentos para sua comunicação ao Banco Central do Brasil. Disponível em: https://normativos.bcb.gov.br/Lists/Normativos/Attachments/45238/C_Circ_2826_v2_L.pdf. Acesso em: 10 jan. 2025.

⁵⁰⁴ Essa avaliação deve ser formalmente documentada (revisada a cada dois anos), submetida à aprovação pelo diretor responsável e mantida à disposição do Bacen (art.12).

contemplando medidas reforçadas para clientes classificados em categorias de maior risco⁵⁰⁵.

Dessa forma, ao identificar e avaliar riscos relacionados à lavagem, os bancos precisam levar em conta uma série de fatores tais como a natureza, escala, diversidade e complexidade de seus negócios, bem como considerar o volume e a dimensão de suas transações, seus mercados-alvos e a jurisdição à qual estão expostos — ou seja, áreas geográficas mais propensas aos cometimentos do ilícito, como as regiões de fronteira⁵⁰⁶.

Para isso, ao implementarem os procedimentos destinados à política “conheça seu cliente”, os bancos devem assegurar, além da adequada identificação, a devida diligência no que tange à qualificação, que visa, entre outros fatores, avaliar a capacidade financeira do cliente, a qual, obrigatoriamente, deve ser reavaliada de forma permanente, inclusive, com coleta de informações adicionais compatível com o perfil de risco identificado, acompanhando tanto a evolução da relação de negócio, quanto a eventuais alterações no perfil de risco do cliente (art.18).

Em última análise, por meio dessa abordagem, não apenas se torna possível conhecer o ciclo de negócios e identificar a origem e o destino dos recursos dos clientes, mas também permite avaliar a (in)compatibilidade entre as suas movimentações e a sua capacidade financeira.

Não obstante o recrudescimento da regulamentação reforçando a devida diligência, sobretudo, à avaliação do perfil de risco do cliente de acordo com a evolução da relação de negócio, não é possível precisar, se tal estratégia teria o condão de evitar a inobservância de tais regulamentações. Isso se deve ao fato de que, conforme já mencionado no caso narrado, a situação de risco foi identificada pela área de *compliance*.

Nesse contexto, também já foi descrito que, alguns dos relatórios, ainda que, suspostamente, modificados pela alta administração, foram assinados pelo *compliance officer*. O que denota falha grave do setor, já que a assinatura implicava na validação da falta de inobservância das regras de lavagem de dinheiro. Ao endossar esses relatórios, o CO deixou de cumprir sua função precípua de vigilância, resultando, por conseguinte,

⁵⁰⁵ Vale dizer que, somada a essa Circular o Bacen editou uma série de documentos específicos que estruturam o arcabouço regulatório, como a Resolução do CMN nº 4.557/2017 que trata acerca da estrutura do gerenciamento de riscos.

⁵⁰⁶ FINANCIAL ACTION TASK FORCE (FATF). **Guidance for a risk-based approach the banking sector.** Paris: FATF, 2014. Disponível em: <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/guidance/Risk-Based-Approach-Banking-Sector.pdf>. Acesso em: 21 jun. 2024.

a reincidência das práticas irregulares, comprometendo a efetividade do sistema de conformidade.

Posteriormente, segundo o ex-superintendente, houve um novo episódio, o qual o depoente teria se negado a assinar a versão final de um novo relatório com alterações da mesma natureza. Em razão disso, a administração, teria suprimido o campo com a exigência de assinatura do superintendente de *compliance* no documento⁵⁰⁷.

Nesse cenário, diante da inobservância e da inércia da administração referente às irregularidades apontadas, seja por envolvimento dos dirigentes ou a mera omissão, surge a questão sobre o dever do CO de comunicar “diretamente” às autoridades competentes acerca das irregularidades identificadas. Dito de outro modo, a dúvida central recai, em face da persistência das inconformidades, até que ponto o CO deve agir de forma independente e tomar medidas externas à instituição⁵⁰⁸.

Ainda não se tem notícias, no direito penal brasileiro, tampouco na regulamentação vigente do sistema financeiro nacional, da obrigatoriedade do setor de *compliance* no sistema bancário, informar tais irregularidades diretamente aos órgãos competentes⁵⁰⁹, contudo, é um ponto a ser observado.

Sem aprofundar o estudo que o tema requer, vale à pena mencionar, ainda que de forma suscinta que, parte da doutrina aponta para responsabilidade penal desse profissional, com fundamento jurídico baseado no art. 13, § 2º, alínea “a” do Código Penal — os chamados crimes comissivos por omissão⁵¹⁰ —, que estabelece que

⁵⁰⁷ Que, ao observar que o documento com a última versão já retornava a suas mãos assinado, inclusive pelos membros do Conselho de Administração, o depoente entendeu não lhe restar outra alternativa senão assinar o documento; Que, por ocasião da elaboração do último relatório, como os fatos já estavam muito expostos na mídia, o depoente se recusou a assiná-lo, sendo sinalizado que o *compliance* seria terceirizado e que o depoente seria convidado a deixar o banco via PDV; Que, o depoente comunicou a sua recusa em assinar o relatório ao Diretor Vinícius, o que ocasionou a substituição do referido documento, com a supressão do campo destinado a assinatura do Superintende de *Compliance*; Que, logo após, o Diretor Vinícius lhe comunicou que os setores de *Compliance* e Auditoria Interna seriam terceirizados, o que se comprovou com a publicação do balanço em agosto de 2005; Que o depoente entrou no PDV em agosto e saiu em setembro; Que a única pessoa com autorização para interagir com o Conselho de Administração era o Diretor Vinícius Samarane, que também era responsável pela Secretaria-Geral do Banco. BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **Ação Penal nº 470 Minas Gerais**. Plenário. Relator: Min. Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, julgado em 17/12/2012. p. 1905. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=3678648>. Acesso em: 19 jan. 2025.

⁵⁰⁸ COSTA, Helena Regina Lobo da; ARAÚJO, Marinha Pinhão Coelho. *Compliance e o julgamento da APN 470. Revista Brasileira de Ciências Criminais*, São Paulo, v. 106, jan. 2014, p. 228.

⁵⁰⁹ *Ibid.*, p.224.

⁵¹⁰ [...] os delitos omissivos impróprios têm como fundamento de sua punibilidade um *dever especial* que pesa sobre o sujeito de evitar a ocorrência ou a produção de um resultado proibido pela lei penal. Com base nesses deveres especiais, cria-se uma situação, na qual o sujeito está obrigado a prestar uma conduta positiva no sentido de evitar a lesão de bem jurídico. TAVARES, Juarez. **Teoria dos crimes omissivos**. Madrid: Marcial Pons, 2012. p.314.

determinadas pessoas têm o dever legal de agir (obrigação de cuidado, proteção ou vigilância) para evitar o resultado. Nessa visão, o CO, em razão do seu exercício profissional, assumiria a posição de garante e, consequentemente, o dever de agir, em virtude das obrigações legais impostas às instituições financeiras pela Lei Antilavagem.

Nessa linha, Cardoso Motta sustenta a tese e o entendimento com relação à responsabilidade penal desse profissional. O primeiro critério para tal argumento, seria o de “verificar se a conduta exigida como meio de prevenção está dentre aquelas estabelecidas pela Lei. 9.613/98”. Posteriormente, o segundo critério decorreria da imputação objetiva⁵¹¹, diante da omissão às regras de *compliance*, “o critério de imputação deve levar em conta qual nível de influência a ação esperada teve em relação ao risco de verificação do resultado típico”⁵¹².

Nesse viés, embora sob uma perspectiva distinta, Estellita explica que o CO somente poderia assumir a posição de garantidor caso tivesse o poder diretivo sobre o agente que cometeu o ilícito ou possuísse autoridade para determinar diretamente providências para evitar o resultado. Sob essa condição, na opinião da autora, haveria fundamentação para a responsabilização penal por omissão imprópria, a qual a tipicidade dependerá da análise das responsabilidades assumidas pelo profissional, da causalidade e da imputação objetiva do resultado. Caso contrário, na ausência de um poder diretivo ou de tomada decisões, não afeta sua posição de garantidor, “mas limitará o conteúdo do seu dever concreto de agir em função de sua possibilidade jurídica de atuação”⁵¹³:

Em âmbitos com competências individuais juridicamente reguladas – por lei, contrato ou outro instrumento com força normativa legalmente reconhecida, como os estatutos sociais etc. –, o conteúdo do dever concreto de agir é delimitado por essas regras, que estabelecem concretamente a possibilidade jurídica de agir do garantidor, e, pois, o que é dele juridicamente esperado, o conteúdo do seu dever concreto de agir⁵¹⁴.

⁵¹¹ Teoria da imputação objetiva: Em sua forma mais simplificada, diz ela: um resultado causado pelo agente só deve ser imputado como sua obra e preenche o tipo objetivo unicamente quando o comportamento do autor cria 1) um risco não permitido para o objeto da ação; 2) quando o risco se realiza no caso concreto e 3) este resultado se encontra dentro do alcance do tipo. ROXIN, Claus. **Estudos de direito penal**. 2ed. Tradução: Luís Greco. Rio de Janeiro: Renovar, 2006. p.104.

⁵¹² Em razão do papel de garantidor, não age em unidade de vontades, mas ainda assim contribui para a lavagem por meio da sua conduta omissiva – não diminuindo o risco de verificação do resultado típico, responderá como autor do crime. MOTTA CARDOSO, Débora. **A extensão do Compliance no direito penal**: análise crítica na perspectiva da lei de lavagem de dinheiro. 2013. Tese – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2013. p.174.

⁵¹³ ESTELLITA, Heloisa. **Responsabilidade penal de dirigentes de empresas por omissão**. São Paulo: Marcial Pons, 2017. p.223-224.

⁵¹⁴ *Ibid.*, p.296.

Ademais a autora ressalta, ainda que, em se tratando de eventual omissão⁵¹⁵ por parte desse profissional, será necessário comprovar que “se o *compliance officer* tivesse cumprido seu dever de informar à cúpula da empresa, esta teria certamente cumprido seu dever de intervenção e o resultado não teria ocorrido”⁵¹⁶. Já em relação a situações como a do caso supracitado, em que o CO comunica aos dirigentes “sobre o caráter permitido ou proibido de uma prática de um subordinado, por exemplo, qualificando-a como lícita”, segunda a autora:

Neste caso, em que os garantidores, tendo conhecimento de todas as circunstâncias objetivas, erram, porém, quanto à proibição do ato em vias de ser praticado e, consequentemente, avaliam como inexistente seu dever de agir para impedir o resultado, o que há de se investigar é um possível erro de proibição [...] Pode se tratar de um erro sobre o mandado (de agir), que deve ser avaliado sob os pressupostos de sua evitabilidade para a determinação de suas consequências penais (art. 21, CPB)⁵¹⁷

Sob outra ótica, Costa e Araújo sustentam que, o primeiro critério legal para a configuração do garantidor reside na “assunção de obrigação de cuidado, proteção ou vigilância em virtude de lei”, ou seja, é imperioso que haja uma imposição normativa que lhe confira tal responsabilidade, contudo, na atualidade, não há previsão legal que estabeleça, especialmente, tal obrigatoriedade ao CO. Por outro lado:

No que se refere aos critérios de assunção de responsabilidade por contrato ou criação fática de perigo, o *compliance officer* não assume o dever de evitar todo e qualquer resultado de prática de crimes dentro da empresa, mas sim de estabelecer regras, fiscalizar sua aplicação e comunicar eventuais problemas àqueles que detêm, na empresa, os poderes de administração. [...] É fundamental ressaltar que a configuração do garantidor consiste em apenas um dos elementos do crime comissivo por omissão. Além dele, deve-se verificar se efetivamente houve uma omissão e um resultado; se ambos estão ligados por uma relação prognóstica de evitação; além do dever e possibilidade de agir⁵¹⁸.

⁵¹⁵ Estellita ressalta ainda que com relação aos erros que podem ser causados por falhas do CO nos destinatários das informações devidas, isto é, os dirigentes, igualmente há que se diferenciar. Normalmente, a omissão dos dirigentes em agir para evitar o resultado em casos de constituição de um setor de *compliance* na empresa derivará de erro de tipo por desconhecimento da situação de perigo, erro este causado pela omissão do CO que não transmite a informação devida ou a transmite de forma lacunosa ou falha. A implementação de um sistema de *compliance*, cujas feições e funcionamento atendem às necessidades concretas de vigilância das atividades empresariais individuais, é indício da ausência de dolo, mesmo eventual, nos escalões superiores da empresa, o que não pode ser dito de um sistema “aparente” ou “de papel”.²¹⁶ Configurado o erro sobre alguma elementar típica, não estará excluída a punibilidade por culpa, sempre que prevista em lei. *Ibid.* p.293.

⁵¹⁶ *Ibid.*, p.224

⁵¹⁷ ESTELLITA, Heloisa. **Responsabilidade penal de dirigentes de empresas por omissão**. São Paulo: Marcial Pons, 2017. p.293-294.

⁵¹⁸ Esse dever de evitação – no que se refere a práticas criminosas da administração – somente pode ser assumido nas hipóteses em que o *compliance officer* tenha capacidade de administração e decisão no âmbito da empresa, ou poder de veto ou suspensão de condutas dos administradores. Até por uma exigência lógica, se o *compliance officer* assumisse a obrigação de evitar a prática de crimes, em geral, por terceiros, teria necessariamente de deter o poder para impedir ou suspender tais atos. Se o *compliance officer*, na estrutura da empresa, não tem poderes de administração ou, ao menos, de voto de ações da administração, não se poderá dizer que tem ele, de fato, possibilidade de agir para evitar o resultado.

A esse respeito, no Direito espanhol, vale a explicação Silva Sánchez ao afirmar que “a infração do dever de vigilância não é punível por si só”. Segundo o autor, a sanção da infração dos deveres de vigilância está sujeita a alguma classe acessória, uma vez que a possibilidade de imposição de sanção penal ao vigilante exige, portanto, que a “referida infração — e, em relação à imputação objetiva a ela — seja seguida, pelo menos, do início da execução de um crime (em caso de crime doloso) ou pela própria consumação efetiva de um crime (no caso de ser imprudente) pelo terceiro vigiado”⁵¹⁹.

Nesse sentido se posiciona também, Montaner ao defender a tese de que esses profissionais não têm a obrigação de evitar ou impedir a ocorrência de ilícitos por parte dos membros da empresa, uma vez que, trata-se de um órgão auxiliar e suas funções de vigilância limitam-se à obtenção e transmissão de informações à diretoria, a qual cabe adotar e executar tais recomendações ou não⁵²⁰.

Nesse viés, é digno de nota o entendimento Bottini ao aduzir que:

Ainda que se atribua às regras administrativas mencionadas a fonte do dever de garantia, o descumprimento das mesmas e o não impedimento da lavagem de dinheiro são insuficientes para atrair a responsabilidade por omissão, uma vez que também é necessário observar a capacidade de impedimento e o dolo de resultado por parte do omitente. Deve ser demonstrado que aquele que descumpre as obrigações impostas tem ciência do contexto da lavagem, conhece seu dever de garante, e dispõe de instrumentos para interromper o processo de mascaramento dos bens de origem infracional. [...] Vale apontar que também os crimes omissivos impróprios – como todos os demais – exigem tipicidade subjetiva, ou seja, o dolo. Não basta a desídia ou a imprudência, uma vez que a modalidade culposa de lavagem de dinheiro é impune no direito brasileiro. Dessa forma, aquele que omite regra ou dever de cuidado sem conhecer que tal displicência colabora para a ocultação de capital ilícito, não é participe ou coautor do delito, nem mesmo o prática na forma colateral, por faltar-lhe o dolo, o elemento subjetivo necessário à tipicidade⁵²¹.

Em última análise, cabe ainda mencionar a reflexão Rotsch ao explicar que não existe nenhum dever sancionador penal imediato associado ao *compliance*. Para o autor,

COSTA, Helena Regina Lobo da; ARAÚJO, Marinha Pinhão Coelho. *Compliance e o julgamento da APN 470. Revista Brasileira de Ciências Criminais*, São Paulo, v. 106, jan. 2014, p. 226-227.

⁵¹⁹ Tradução nossa. SÁNCHEZ, Jesús-María Silva. Deberes de vigilancia y *compliance* empresarial.

In: *Compliance y Teoría Del Derecho Penal*. pp.76-106. KUHLEN, Lothar; MONTIEL, Juan Pablo; GIMENO, Íñigo Ortiz de Urbina (Dirs.). Madrid: Marcial Pons, 2013. p.90.

⁵²⁰ MONTANER, Raquel. *El compliance officer, ¿un profesional en riesgo?* Perspectiva penal, empresarial, procesal, de la fiscalía y jurisprudencial. NAVARRO, Jorge (Dir.); MONTANER, Raquel (Coord.) Profit Editorial, 2018. p.36.

⁵²¹ BADARÓ, Gustavo Henrique; BOTTINI, Pierpaolo Cruz. **Lavagem de dinheiro:** aspectos penais e processuais penais - comentários à lei 9.613/1998, com alterações da lei 12.683/2012. 4. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. p. RB-7.4. E-book.

a existência (ou mesmo a ausência) de um sistema de *compliance* pode ser relevante do ponto de vista processual penal, como um valor probatório⁵²².

Para finalizar, ficou evidenciado no esquema que, os registros no Sisbacen dos saques marcados por erro ou omissão no preenchimento, deram-se, notadamente, na agência do banco Rural de Belo Horizonte/MG, cujas empresas seriam correntistas, e na agência de Brasília/DF, onde se tornou o ponto para retirada física dos valores, por meio de saques em espécie, por interpostas pessoas⁵²³.

O que chama atenção desse fato, é que para a liberação dos valores na agência bancária, a instituição se utiliza de funcionários que, normalmente, exercerem a função de Caixa ou Tesoureiro do banco, os quais são figuras centrais no processo de saque, uma vez que têm a incumbência de entregar as quantias em espécie e realizar o provisionamento do numerário, e, a depender o valor, necessita, inclusive, de autorização gerencial para viabilizar o saque.

Nesse cenário, o Tesoureiro responsável pela entrega da maioria dos recursos disponibilizados na agência do Banco Rural de Brasília, afirmou que, frequentemente recebia solicitações da Agência de Belo Horizonte para efetuar pagamentos de saques às empresas envolvidas no caso. As autorizações eram enviadas por meio de fax/e-mail com a indicação dos reais beneficiários dos valores. Contudo, os cheques eram emitidos nominais às próprias empresas. Desse modo, o Tesoureiro repassava as quantias em espécie aos terceiros indicados fora dos padrões regulatórios⁵²⁴.

Ao ser indago sobre atos suspeitos, respondeu que desconfiou das vultuosas movimentações e dos saques realizados por diversas pessoas, que chegou a questionar o gerente da agência, conforme segue:

⁵²² ROTSCH, Thomas. *Compliance*. SAAVREDA, Giovani (Org) São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. p. RB-8.21. *E-book*.

⁵²³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **Ação Penal nº 470 Minas Gerais**. Plenário. Relator: Min. Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, julgado em 17/12/2012. p. 1916. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=3678648>. Acesso em: 19 jan. 2025.

⁵²⁴ PA nº 0601340678 do Bacen: Conforme descrito na proposta de instauração deste processo administrativo, apesar da finalidade dos saques especificada no formulário ‘Controle de Transações em Espécie’ ser o pagamento de fornecedores, todos os cheques tinham como favorecido a própria pessoa jurídica titular da conta. Além disso, apesar do campo ‘Dados do Portador’ do referido formulário, cuja função é especificar a pessoa que efetivamente receberia o dinheiro, ser invariavelmente preenchido com o nome da pessoa jurídica titular da conta, as agências de propaganda informavam por meio de documentação adicional os nomes das pessoas físicas que realmente realizariam os saques [...]. (grifos do autor). BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **Ação Penal nº 470 Minas Gerais**. Plenário. Relator: Min. Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, julgado em 17/12/2012. p. 3007. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=3678648>. Acesso em: 19 jan. 2025.

QUE esse fato aguçava a curiosidade do depoente; **QUE realmente suspeitava de alguma coisa errada nesse procedimento, fato que o levou a conversar com o então gerente JOSÉ ALBERTO e também posteriormente LUCAS ROQUE;** QUE estes gerentes apenas diziam que era para o depoente fazer o seu trabalho já que estavam tão somente atendendo solicitações da agência Assembleia do Banco Rural de Belo Horizonte/MG; **QUE tanto o gerente JOSÉ ALBERTO quanto o gerente LUCAS ROQUE tinham pleno conhecimento do que acontecia e consideravam tudo normal;** **QUE também tem o conhecimento que o gerente administrativo RENATO CÉSAR ALVES DE SOUSA, além de tomar conhecimento de cada saque, fez alguns pagamentos na ausência do depoente**⁵²⁵. (grifo do autor)

Em face de tudo que foi exposto, é inegável que o êxito de um programa de *compliance* está intrinsecamente ligado à necessidade de informações e capacitação de todos os colaboradores da instituição. Ainda que não seja possível afirmar se, de fato, foram efetivamente implementados tais mecanismos, pelo que se pode extrair do Acórdão, a instituição adotou medidas nesse sentido, por meio da realização de treinamento para todos os funcionários sobre as regras de prevenção contidas na Lei Antilavagem⁵²⁶.

O evento acima narrado indica que o tesoureiro tinha plena convicção de situações atípicas que fugiam dos padrões normais da prática bancária⁵²⁷. Essa situação é, ainda, agravada pela não observância das regras atinentes ao preenchimento e identificação dos reais beneficiários dos valores sacados. Destarte, depreende-se que, mais do que aprender as exigências normativas, “ser e estar” em *compliance*, abrange aspectos de conduta, ética e integridade. Assim, o sucesso do *compliance*, depende, essencialmente, do comprometimento e da participação ativa de todos os colaboradores, independentemente do nível hierárquico⁵²⁸.

⁵²⁵ *Ibid.*, p.3068.

⁵²⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **Ação Penal nº 470 Minas Gerais**. Plenário. Relator: Min. Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, julgado em 17/12/2012. p. 1903. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=3678648>. Acesso em: 19 jan. 2025.

⁵²⁷ Nesse sentido, Cardoso Motta, entende que “os funcionários que ocupam a base da instituição financeira, como os gerentes de contas, por exemplo, não desempenham o papel de garantidores. Isso significa que não respondem criminalmente como autores pela omissão dos deveres de *compliance*. [...] esses funcionários se submetem a uma hierarquia, suas atividades são constantemente fiscalizadas, e não possuem os conhecimentos necessários para decidir sobre as intrincadas questões que cercam as políticas de *compliance*. MOTTA CARDOSO, Débora. **A extensão do compliance no direito penal: análise crítica na perspectiva da lei de lavagem de dinheiro**. 2013. Tese – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2013. p.176.

⁵²⁸ “Criar cultura é muito mais do que impor regras sem esclarecer seus motivos. Como ocorre em uma democracia, os sujeitos que serão afetados pelo conteúdo das normativas de conformidade devem participar do seu processo de construção. Somente a culturalização de uma organização, com um esforço real que garanta que seus colaboradores incorporem as práticas de conformidade em suas rotinas, é capaz de dar eficiência a um programa de *compliance* e importar em mudanças reais de paradigma”. LAMY,

Nesse sentido, Anabela Rodrigues explica que quando os programas de *compliance* não são corretamente aplicados por todos os colaboradores “haverá uma maior propensão para a prática de crimes, ou seja, a ausência ou a insuficiência de controlos internos propicia a prática de infrações”.

Em resumo, ao analisar os fatos, constata-se que houve uma sucessão de erros na política de *compliance* do banco. A primeira falha na conformidade, decorreu da falta de cumprimento do art. 11, incisos I, da Lei de Lavagem (operações suspeitas), ao não ter sido dada a devida atenção às operações que poderiam configurar “sérios indícios” de lavagem. Consequentemente, a instituição descumpriu a Circular do Bacen nº 2.826/98, em vigor à época, que listava operações e situações que indicavam a ocorrência do ilícito, como as transações em espécie realizadas de forma recorrente, em valores superiores aos limites estabelecidos, efetuadas por meio de cheques, sem a indicação da verdadeira identidade dos beneficiários.

Ademais, verificou-se negligência quanto à observância de situações atípicas, evidenciada pela falta de compatibilidade entre as contas — que não demonstravam ser resultado de suas atividades — e o faturamento — que não refletia a real situação econômico-financeira da empresa — frente às vultuosas movimentações de recursos. Entretanto, embora dispor de indícios de movimentações suspeitas as quais justificariam a comunicação à Autoridade competente, o Banco permaneceu omissivo durante dois anos, descumprindo-se, dessa forma, o disposto no inciso II daquele mesmo diploma.

Outrossim, não foram observadas as regras atinentes ao preenchimento formal do formulário “Controles de Transações em Espécie” e a correta identificação (erro/omissão) das pessoas físicas que efetivaram os saques (reais beneficiários dos valores sacados), contrariando a normativa do Bacen, então vigente (Circular nº 3.098/03).

Adicionalmente, verificou-se falhas na área do *compliance* relacionadas à correta formalização dos relatórios frente às irregularidades identificadas no que tange à suspeita de lavagem de dinheiro. Somado a isso, a negligência e a inércia da administração diante das questões apontadas pelo setor de *compliance*, culminou na falha em um dos pilares fundamentais desse sistema, conforme enfatizado pelos princípios do Comitê de Basileia, segundo o qual dispõe que a “conformidade começa

no topo” — princípio *one at the top*, revelando, ainda, a ausência da cultura de *compliance* dentro da instituição, também, por parte dos colaboradores.

Assim, é possível observar, que houve uma sequência de defeitos da política de *compliance* do Banco Rural, os quais tiveram início no nível operacional e gerencial da instituição, com falhas cruciais por parte dos funcionários responsáveis pelo numerário, desde o preenchimento precário dos registros, passando pela omissão na identificação dos beneficiários, até a ausência de comunicação das movimentações atípicas.

Essas irregularidades persistiram, embora detectadas pela área de *compliance*, cujos procedimentos — vale dizer — mostraram-se, claramente, insuficientes e, terminaram sendo negligenciadas pela Alta administração da entidade bancária, sem as medidas necessárias para a regularização. Além disso, é de se consignar também que, o Bacen já estava ciente de operações atípicas no banco, tanto que alertou a instituição, por meio de expediente, “sobre a existência de diversas situações, as quais, à época, se mostravam suspeitas”⁵²⁹.

Nesse tocante, evidencia-se uma fragilidade estrutural em todos os níveis da organização, sobretudo, entre o departamento de *compliance*, que era responsável por apontar as irregularidades, e a Alta administração da instituição, que deixou de aplicar as medidas corretivas para sanar as inconformidades identificadas.

Conforme já foi mencionado, neste trabalho, não se objetiva analisar o envolvimento ou a responsabilidade dos dirigentes, não obstante, essa sequência de erros revelou, uma questão bastante sensível, uma vez que embora o departamento de *compliance*, atualmente, tenha adquirido independência e autonomia, a sua atuação está limitada/condicionada à Alta Administração, o que resulta em um aparente conflito de interesses.

Outrossim, conforme já explanado neste capítulo, vários desdobramentos podem resultar dessa relação. Um exemplo a ser citado refere-se ao descumprimento dos deveres de *compliance* pelo próprio *compliance officer* — seja por negligência ou desídia —, qual seria a responsabilidade dos dirigentes em caso de ilícito? De igual modo, é preciso considerar a responsabilidade do CO quando a Alta administração se omite diante irregularidades identificadas e comunicadas pelo setor de *compliance*.

⁵²⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **Ação Penal nº 470 Minas Gerais**. Plenário. Relator: Min. Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, julgado em 17/12/2012. p. 3007. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=3678648>. Acesso em: 19 jan. 2025.

Mais, em caso de envolvimento dos dirigentes na lavagem de dinheiro? São pontos que devem ser levados em consideração.

Carla Veríssimo afirma que quando há envolvimento dos dirigentes nos atos criminosos não há como considerar um programa de *compliance* efetivo. De acordo com a autora “o envolvimento da alta direção nos ilícitos contamina completamente o programa de *compliance*, porque falta o requisito do comprometimento da alta gestão, com o que a mensagem não passa aos níveis inferiores da administração”⁵³⁰.

Como forma de mitigar essas vulnerabilidades, levando-se em conta a gravidade dos impactos e as repercussões que crimes como lavagem de dinheiro no setor bancário podem provocar na economia do país, considera-se a hipótese, dos relatórios formalizados pelo setor de *compliance*, com as devidas recomendações, sejam igualmente submetidos à apreciação dos Órgãos fiscalizadores, inclusive, para sugestões de aprimoramento⁵³¹, ou seja, o acompanhamento periódico de uma supervisão externa mais robusta.

A despeito da Resolução que passou a disciplinar a política de *compliance* ter definido com mais clareza o papel das partes envolvidas, além de incentivar a disseminação de padrões de integridade e conduta ética como parte da cultura da instituição sob a liderança do Conselho de administração ou a diretoria, a adoção dessa prática configuraria maior segurança para o sistema bancário como um todo.

Ademais, em situações de eventuais ilícitos, essa medida asseguraria a proteção de possíveis responsabilizações, tanto dos profissionais responsáveis pela conformidade, quanto dos dirigentes e da própria instituição bancária. Em última instância, essa abordagem reflete, por conseguinte, em uma maior transparência do banco e das Autoridades Reguladoras.

Dito isso, conforme já mencionado inicialmente, uma das formas de valorar a eficácia de um programa de *compliance* diz respeito a uma análise a partir de uma perspectiva retrospectiva, com o objetivo de avaliar se, naquele contexto específico, o programa apresentava controles adequados para prevenir a concretização do delito⁵³².

⁵³⁰ VERÍSSIMO, Carla. *Compliance incentivo à adoção de medidas anticorrupção*. São Paulo: Saraiva, 2017. p.338.

⁵³¹ Atualmente, a previsão é de que as instituições devem manter à disposição do Banco Central do Brasil o relatório pelo prazo de 5 anos, contudo não há previsão de uma avaliação periódica por parte da Autarquia ou demais órgãos fiscalizadores.

⁵³² MARTÍN, Adán Nieto. Como Avaliar a efetividade dos programas de cumprimento. In: **Legitimidade e efetividade dos programas de compliance**. (Org.) Adán Nieto Martín; Eduardo Saad-diniz. 1 ed. São Paulo: Tirant Lo Blanch, 2021. p.7.

Em síntese, de acordo com a análise do caso Mensalão, a instituição bancária claramente não atendeu às regulamentações vigentes. Embora houvesse, na época, a implementação de um sistema de *compliance* que detectou risco de lavagem, a ferramenta não foi suficiente para prevenir o ilícito. Ou seja, percebe-se que o sistema de *compliance* identificou o risco, as normas violadas, mas falhou em sua missão primordial.

No entanto, isso, por si só, não permite concluir sobre a (in)efetividade do sistema de *compliance*, uma vez que, é de se considerar que, “a ocorrência de um fato ilícito punível dentro da organização não direciona à ineficácia imediata de seu programa”⁵³³, porquanto “uma prevenção ótima por parte de um programa de cumprimento não necessariamente levaria ao não cometimento de crimes”⁵³⁴.

Segundo Huang, ao analisar o caso HSBC⁵³⁵, semelhante ao do Banco Rural⁵³⁶, sob uma outra perspectiva, conclui que é necessário avaliar se a instituição poderia ter detectado ou prevenido a lavagem de dinheiro caso tivesse cumprido às normas de prevenção à lavagem de dinheiro⁵³⁷.

E no caso em comento, verifica-se que o sistema de *compliance* detectou as falhas e normas violadas, contudo os próprios procedimentos de *compliance* também

⁵³³ SARAIVA, Renata Machado. **Criminal compliance como instrumento de tutela ambiental: a propósito da responsabilidade penal de empresas**. Universidade de Lisboa (Portugal), 2015. p. 58.

⁵³⁴ BECK, Francis Rafael; VECCHIO, Fabrizio Bom. O *criminal compliance* e seus efeitos: entre a prevenção ao cometimento de crimes e o afastamento e mitigação da responsabilidade penal do administrador. **RGC - Revista Governança Corporativa**. V. 10. p. 01-16. 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.21434/IberoamericanJCG.v10ige.134>. Acesso em: 18 jan. 2025. p.2.

⁵³⁵ Em dezembro de 2012, o gigante bancário HSBC foi multado em US\$ 1,92 bilhão pelas autoridades dos EUA por alegações de lavagem de dinheiro e envolvimento em atividades de financiamento ilegal. Isso ocorreu após a divulgação de um relatório detalhado de investigação em julho de 2012 pelo Subcomitê Permanente do Senado dos EUA sobre falhas significativas nos sistemas de financiamento antiterrorismo e no programa antilavagem de dinheiro do HSBC. Apesar de ter recebido vários avisos para reforçar seus programas antilavagem de dinheiro nos últimos sete anos, o HSBC não conseguiu fazer os ajustes adequados. A multa de US\$ 1,92 bilhão foi, na época, a maior multa já aplicada em um caso envolvendo um banco e também trouxe danos significativos à reputação da empresa. Tradução nossa. TEEN, Mak Yuen; TAN, Richard. **Corporate governance case studies**: financial services edition. Austrália: Austrália CPA, 2020. p.75. Disponível em: <https://governanceforstakeholders.com/wp-content/uploads/2020/07/cg-fs-casestudies.pdf>. Acesso em: 18 jan. 2025.

⁵³⁶ Embora o HSBC tivesse um código de conduta e uma política de denúncias que serviam como um guia para fazer negócios, houve inúmeras acusações de violações de lavagem de dinheiro ao longo dos anos. No relatório de 340 páginas produzido pelo Subcomitê Permanente de Investigações do Senado dos EUA, foi revelado que a raiz das práticas de lavagem de dinheiro do HSBC, foram resultado de uma combinação de fatores – inadequações estruturais do Programa Antilavagem de Dinheiro do HSBC, bem como a falha do *Office of Comptroller Currency* (OCC) em impor regulamentações para impedir as irregularidades do HSBC. O relatório da investigação também ilustrou os meios pelos quais as práticas de lavagem de dinheiro do HSBC foram realizadas - por meio de suas negociações no México, ignorando os filtros do *Office of Foreign Assets Control* (OFAC) do Tesouro dos EUA, bem como sua persistência em negociar com países afiliados a terroristas. Tradução nossa. *Ibid.*, p.75

⁵³⁷ HUANG, Jimmy Yicheng. Effectiveness of US anti-money laundering regulations and HSBC case study. **Journal of money laundering control**, v. 18, n. 4, p. 525 – 532, 2015. p.529.

foram burlados, não sendo aplicados com rigor. Dessa forma, concorda-se com a perspectiva de Nieto Martín, segundo a qual um programa de *compliance* é eficaz quando “o infrator, ao cometer o crime, teve que contornar um dos controles estabelecidos pelo sistema de conformidade da empresa ou violar alguma obrigação específica existente”⁵³⁸, ou seja, a efetividade do *compliance* revela-se a partir do grau de dificuldade imposto àqueles que tentam transgredi-lo.

Assim, a partir do subproblema da presente discussão, entende-se que os mecanismos de *compliance*, se tivessem sido aplicados adequadamente, poderiam ter contribuído de forma mais significativa para evitar o ilícito, ou, em última instância, haveria uma maior probabilidade de minorar o processo de lavagem, confirmando-se, portanto, a hipótese inicialmente proposta.

Dito isso, legitima-se, também, a indagação central da presente dissertação: em que medida o *compliance*, nas instituições financeiras bancárias, configura-se como um instrumento de auxílio na prevenção do crime de lavagem de dinheiro no Brasil?

De acordo com o estudo apresentado, é inegável o caráter multidisciplinar do *compliance*, que nasce como um instrumento de gestão empresarial de riscos⁵³⁹, cujo objetivo primordial, em essência, traduz-se em garantir que as organizações atuem em conformidade com leis, regulamentos, políticas internas, padrões e condutas éticas.

Assim, depreende-se que a natureza do *compliance* consiste em uma estrutura administrativa de gestão empresarial. Por derradeiro, seria acertado afirmar que, sua função precípua não é evitar crimes, mas a aplicação adequada desse instrumento, consequentemente, acarretará na detecção e antecipação de riscos, vulnerabilidades, e falhas, de modo a coibir irregularidades e violação de normas, adquirindo, por conseguinte, uma conotação preventiva.

No ambiente bancário, o objetivo primordial do sistema de gestão de *compliance* nas IF é mitigar riscos associados à lavagem de capitais, de modo que as normas e regulamentações de prevenção sejam observadas em todos os negócios, operações, produtos financeiros e relação com todos seus *stakeholders*.

Conforme já foi mencionado, a partir da análise doutrinária nacional e estrangeira, padrões internacionais e regulamentações vigentes, parece não haver mais

⁵³⁸ MARTÍN, Adán Nieto. Problemas fundamentales del cumplimiento normativo en el derecho penal. In: *Compliance y teoría del derecho penal*. KUHLEN, Lothar (Dir.); MONTIEL, Juan Pablo (Dir.); GIMENO, Íñigo Ortiz de Urbina (Dir.). Madrid: Marcial Pons, 2013. p. 172-200. p. 190.

⁵³⁹ FERNÁNDEZ, Raquel Montaner. *Compliance*. In: *Lecciones de derecho penal económico y de la empresa: parte geral y especial*. p.97-118. SILVA SÁNCHEZ. Jesús-Maria (dir); ROBLES PLANES, Ricardo (coord). Espanha, Barcelona: Atelier, 2020. p.99.

dúvidas acerca do conjunto de elementos essenciais que devem compor um modelo de programa de *compliance* bem estruturado, os quais encontram-se em todo um aparato normativo no Sistema Financeiro Nacional brasileiro, especialmente na Resolução nº 4.595/17 e na Circular nº 3.978/20.

Desse modo, após verificar os resultados da aplicação prática dessa ferramenta, a proposta defendida, portanto, é a de que o *compliance* configurar-se como um instrumento de auxílio na prevenção do crime de lavagem de dinheiro nas instituições financeiras bancárias do Brasil.

Ressalva-se, contudo, que para que o *compliance* alcance seu pleno potencial é imprescindível a implementação de uma cultura organizacional sólida a ser cumprida por todos os membros da organização. Nos últimos anos, sobretudo, após a decisão do caso Mensalão, o setor bancário, passou por constantes transformações. A despeito da Resolução nº 4.595/17 prever uma maior independência e autonomia da área de *compliance*, conforme citado acima, defende-se a ideia de uma atuação ativa dos Órgãos fiscalizadores no que tange à função do *compliance officer*, de forma a trazer mais transparência, clareza e segurança jurídica para o contexto bancário.

Somado a isso, é necessário considerar também que, a gestão de riscos é uma questão de particular interesse para a implementação dessa ferramenta⁵⁴⁰. Isso implica dizer que, “a prioridade, a extensão, o nível, a frequência ou a severidade dos controles implementados serão mais robustos em determinados segmentos”⁵⁴¹, notadamente, a área comercial, pois engloba todos os serviços de transações financeiras, tais como operações em espécie por meio da utilização de contas de depósitos ou de contas de pagamento, movimentações/negociações em moeda estrangeira, operações de crédito seguidas por remessas ao exterior, para citar apenas alguns⁵⁴².

⁵⁴⁰ Nesse sentido, relevante é a Resolução do CMN nº 4.4557/17 que trata sobre a estrutura de gerenciamento de riscos nas IFs, cujo art. 32 dispõe sobre o Risco Operacional, conceituado como: “a possibilidade da ocorrência de perdas resultantes de eventos externos ou de falha, deficiência ou inadequação de processos internos, pessoas ou sistemas”. BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Resolução nº 4.557, de 23 de fevereiro de 2017**. Dispõe sobre a estrutura de gerenciamento de riscos e a estrutura de gerenciamento de capital e a política de divulgação de informações. Disponível em: https://normativos.bcb.gov.br/Lists/Normativos/Attachments/50344/Res_4557_v8_P.pdf. Acesso em: 02. FEV. 2025.

⁵⁴¹ FINANCIAL ACTION TASK FORCE (FATF). **Guidance for a risk-based approach the banking sector**. Paris: FATF, 2014. Disponível em: <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/guidance/Risk-Based-Approach-Banking-Sector.pdf>. Acesso em: 21 jun. 2024.

⁵⁴² De acordo com o relatório, de vulnerabilidade dos setores regulados, da Avaliação Nacional de Risco (ANR), o setor bancário “apresenta vulnerabilidade ponderada média de uso para fins de LD/FT, sendo que, dentre as principais atividades de risco, destacam-se: Câmbio (alta), Conta de Pagamento Pré-Paga (média), Conta-Corrente / Conta Poupança (média), Conta de Pagamento Pós-Paga (média) e Consórcio (média). Entre os riscos mapeados na Avaliação Setorial de Riscos de LD/FT (ASR) produzida pelo

Não obstante, antes de concluir o trabalho, cabe ainda consignar que a doutrina ainda carece de estudos mais aprofundados acerca da aferição da efetividade desse instrumento para o objetivo o qual foi concebido, visto que pouco se sabe sobre a mensuração para avaliar essa ferramenta. De acordo com Saad-Diniz, “o que se busca, no fim das contas, são explicações teóricas e soluções práticas inovadoras que permitam entender a real influência das funções de *compliance* no comportamento ético empresarial”⁵⁴³.

Para González Franco, Schemmel, e Blumberg, “apesar dessas boas intenções, a segurança jurídica ainda está longe de ser alcançada”. Segundo os autores:

Nem as empresas sabem exatamente o que fazer, nem os juízes, consequentemente, sabem o que avaliar. [...] Ou seja, sabemos, e há concordância, que canais de denúncia, treinamento, revisão interna e externa de programas de conformidade, códigos éticos são necessários... mas, o que mais? Como esse esquema geral pode ser implementado em cada uma das empresas? Como a empresa pode saber o que é exigido pelo Direito Penal?⁵⁴⁴

Nesse viés, com base na expediência norte-americana, Soltes explica que a incapacidade de avaliação da efetividade dos programas de *compliance*, e, consequentemente, em definir o que caracteriza um programa de conformidade eficaz “*how “effective” is effective?*”, decorre, entre outros fatores, da carência de dados apropriados e de um meio de avaliar os programas⁵⁴⁵. Para o autor, um princípio fundamental da gestão é que “não se pode gerenciar o que não se pode medir. Assim, se um programa ou iniciativa não puder ser mensurado, não poderá ser gerenciado de forma eficaz”⁵⁴⁶:

Métricas são projetadas para fornecer às empresas e seus gestores a capacidade de avaliar o progresso e, quando necessário, diagnosticar problemas e implementar soluções. Para que a avaliação de desempenho seja precisa, as considerações devem acompanhar de perto o resultado desejado. Se a mudança em uma métrica tiver pouca relação com o resultado esperado,

Banco Central do Brasil (BCB) em 2019, os produtos oferecidos no mercado de câmbio apresentaram as maiores vulnerabilidades de uso para fins de LD/FT. BRASIL. Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF) **Avaliação nacional de riscos**. Brasília, DF: COAF, 2023. Disponível em: https://www.gov.br/coaf/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/avaliacao-nacional-de-riscos/3-2_relatorio-avaliacao-nacional-de-risco.pdf/view. Acesso em: 21 jun. 2024.

⁵⁴³ SAAD-DINIZ, Eduardo. Falsa percepção do controle nos programas de *compliance*: pluralismo moral e análise de risco. In: **Legitimidade e efetividade dos programas de compliance**. (Org.) Adán Nieto Martín; Eduardo Saad-diniz. 1 ed. São Paulo: Tirant Lo Blanch, 2021. p.39.

⁵⁴⁴ GONZÁLEZ FRANCO, J.A.; SCHEMEL, A.; BLUMENBERG, A. La función del penalista en la confección, implementación y evaluación de los programas de cumplimiento. In: **El derecho penal económico en la era compliance**. ZAPATERO, Luis Arroyo; MARTÍN, Adán Nieto. (Orgs). p.155-162. Valencia: Tirant lo Blanch, 2013, p.157-158.

⁵⁴⁵ SOLTES, Eugene F. Evaluating the effectiveness of corporate compliance programs: establishing a model for prosecutors, courts, and firms. **NYU Journal of Law & Business** 14, no. 3 (verão de 2018): 965–1011. p.971.

⁵⁴⁶ *Ibid.*, p.985.

ela não refletirá especificamente a conexão entre as ações realizadas e o objetivo pretendido⁵⁴⁷.

Segundo uma pesquisa realizada nos Estados Unidos, apenas 70% das empresas tentam medir o impacto de seus programas sobre o comportamento organizacional, e, dentre essas, somente a metade está confiante acerca de suas próprias avaliações⁵⁴⁸.

Em 2015, o Departamento de Justiça dos Estados Unidos (DOJ), contratou uma consultora especialista em *compliance*, Hui Chen, cuja principal missão era analisar os reais desafios de avaliar a efetividade dos esforços de conformidade das empresas. Logo de início, Chen observou que, a despeito das empresas implementarem robustos programas, “ainda assim, não forneciam nenhuma evidência de terem testado essas políticas, procedimentos e controles, nem rastreavam quantas violações haviam sofrido”. Como exemplo, Chen cita uma empresa que possuía um canal interno de denúncias, há anos, mas não dispunha de dados sobre a frequência com que os funcionários realmente o utilizavam⁵⁴⁹.

No contexto brasileiro, do mesmo modo, os estudos sobre o *compliance* apresentam, ainda, uma série de limitações e incertezas, “a educação executiva pouco explora as evidências científicas e a interpretação judicial não encontra referenciais claros para tomada de decisão nem por parte de reguladores, nem dos fiscalizadores, nem mesmo dos regulados”⁵⁵⁰.

Atualmente, no cenário bancário, a Resolução 4.595/17 estabelece que o Conselho de administração tem o dever de “assegurar a efetividade e a continuidade da aplicação da política de conformidade”, no entanto, o documento não especifica os parâmetros ou critérios para essa mensuração.

Já a Circular 3.978/20 dispõe que as instituições devem avaliar a efetividade da política, dos procedimentos e dos controles internos, na prevenção da lavagem de

⁵⁴⁷Tradução nossa. SOLTES, Eugene F. Evaluating the effectiveness of corporate compliance programs: establishing a model for prosecutors, courts, and firms. **NYU Journal of Law & Business** 14, no. 3 (verão de 2018): 965–1011. p.985.

⁵⁴⁸*Ibid.*, p.971.

⁵⁴⁹Uma das principais razões pelas quais as empresas continuam investindo cada vez mais em conformidade é que elas não têm as métricas certas e, portanto, não conseguem dizer o que funciona e o que não funciona. Em muitas empresas, fortalecer o *compliance* se tornou sinônimo de contratar mais gerentes de *compliance*, comprar software mais sofisticado e criar mais políticas, mesmo quando essas ações são redundantes e desperdiçadoras ou simplesmente não produzem resultados. HUI, Chen; SOLTES, Eugene. Why *Compliance* Programs Fail: And How to Fix Them. **Harvard Business Review** 96, n.º 2, 2018. p.116–125.

⁵⁵⁰SAAD-DINIZ, Eduardo. **Ética negocial e compliance: entre a educação executiva e a interpretação judicial**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

dinheiro, por meio de relatório anual detalhando: a) a metodologia adotada na avaliação de efetividade; b) os testes aplicados; c) a qualificação dos avaliadores; e d) as deficiências identificadas (art.63)⁵⁵¹, mas também abstém-se quanto ao método para mensurar/avaliar essa efetividade, o que consequentemente, em eventuais ilícitos, acarreta a um certo nível de subjetividade na avaliação, tanto dos bancos e dos órgãos reguladores, quanto do Poder Judiciário.

Nesse tocante, importa aqui lembrar também do §2º do art. 56 do Decreto 11.129/22 que regulamenta a Lei Anticorrupção, estabelece que “a efetividade do programa de integridade em relação ao ato lesivo objeto de apuração será considerada para fins da avaliação”. Entretanto, a regra quanto à consideração da efetividade não apresenta clareza⁵⁵².

Dessa maneira, depreende-se que o que definirá a responsabilidade empresarial, seja para reduzir ou eliminar a responsabilidade penal corporativa (no caso de países que adotaram esse sistema), seja para garantir benefícios na mitigação de pena de multa em âmbito de responsabilidade objetiva administrativa, como na Lei Anticorrupção no Brasil ou no caso de sanções administrativas de advertência, multa pecuniária, inabilitação temporária e cassação da autorização para operação ou funcionamento, conforme estipulado na Lei de Lavagem de Dinheiro brasileira, é a mensuração da efetividade do programa de *compliance*.

Diante dessa realidade, duas questões são inevitáveis. Primeiramente, resta compreender o que seria um programa de *compliance* eficaz ou efetivo? “*how “effective” is effective?*”. Em segundo, como avaliar essa efetividade? A esse respeito, Soltes é categórico, ao afirmar, do ponto de vista prático, que “o campo do *compliance*

⁵⁵¹ Ademais o relatório deve conter, também, no mínimo, a avaliação II - conter, no mínimo, a avaliação: a) dos procedimentos destinados a conhecer clientes, incluindo a verificação e a validação das informações dos clientes e a adequação dos dados cadastrais; b) dos procedimentos de monitoramento, seleção, análise e comunicação ao Coaf, incluindo a avaliação de efetividade dos parâmetros de seleção de operações e de situações suspeitas; c) da governança da política de prevenção à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo; d) das medidas de desenvolvimento da cultura organizacional voltadas à prevenção da lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo; e) dos programas de capacitação periódica de pessoal; f) dos procedimentos destinados a conhecer os funcionários, parceiros e prestadores de serviços terceirizados; e g) das ações de regularização dos apontamentos oriundos da auditoria interna e da supervisão do Banco Central do Brasil.

⁵⁵² VERÍSSIMO, Carla. ***Compliance* incentivo à adoção de medidas anticorrupção**. São Paulo: Saraiva, 2017.p.323.

continua a depender mais da intuição do que da medição empírica para avaliar se e quanto efetivamente os programas estão funcionando”⁵⁵³.

Sob essa ótica, convém pontuar que, na perspectiva da avaliação dos programas de *compliance*, os conceitos de “efetividade” e “eficácia” são tratados, pela maioria da doutrina, como termos sinônimos. Embora um exame mais detalhado, a eficácia diga respeito “à capacidade de realizar determinada ação de maneira atingir os objetivos propostos”⁵⁵⁴ e a efetividade⁵⁵⁵ se refira “criar o máximo de valor possível”⁵⁵⁶, a literatura, tem considerado esses conceitos equivalentes⁵⁵⁷.

Para o GAFI, no contexto da lavagem de dinheiro, a efetividade é conceituada como “a extensão em que os resultados definidos são alcançados”. Em outras palavras, refere-se “à medida pela qual os sistemas financeiros e as economias mitigam os riscos e ameaças relacionadas à lavagem de dinheiro”⁵⁵⁸.

⁵⁵³ SOLTES, Eugene F. Evaluating the effectiveness of corporate compliance programs: establishing a model for prosecutors, courts, and firms. **NYU Journal of Law & Business** 14, no. 3 (2018): 965–1011. p.1010.

⁵⁵⁴ RODRIGUES, Marcus Vinicius. **Ações para qualidade**: gestão estratégica e integrada para melhoria dos processos na busca da qualidade e produtividade. 6^a ed. São Paulo, 2020.

⁵⁵⁵ Na concepção de Scandelari, “o problema é que esse vocábulo indica a necessidade de verificabilidade empírica, ou seja, exige que a prevenção seja provada como algo incontestável. [...] uma má consequência do uso da ideia de efetividade para descrever programas de *compliance* é a avaliação pessimista a respeito da sua utilidade para o fim a que se propõe. [...] A verdade é que não se pode avaliar programas de prevenção como se avaliam coletes balísticos. Estes são passíveis de verificação empírica de efetividade (projéteis são sempre uma realidade visível, assim como a eventual perfuração da veste de proteção), aqueles, não (ilícitos podem não ter repercussão natural alguma e são fenômenos dependentes de interpretação subjetiva). É impossível constatar materialmente ilícitos que foram evitados, assim como é impossível sustentar que algum programa de prevenção evitará ilícitos com 100% de sucesso. Então, é preciso alterar o foco da análise, adaptando-o à natureza do funcionamento dos programas de prevenção. Se não é possível medir a sua efetividade material, parece possível identificar fatores que apontem para a sua potencialidade de prevenção. Ou melhor: a sua idoneidade. [...] Qualquer programa será inefetivo quando deixar de evitar um ilícito, mas um programa inefetivo não necessariamente será inidôneo, porque a sua idoneidade se refere à sua capacidade de evitar o ilícito e não à evitação concreta dele. Embora hipotética, essa capacidade é mensurável segundo critérios objetivos passíveis de verificação, o que torna a idoneidade não somente um conceito adequado para descrever programas de prevenção, como também útil para avaliá-los objetivamente. SCANDELARI, Gustavo Britta. **Compliance e prevenção corporativa de ilícitos**: Inovações e aprimoramentos para programas de integridade. São Paulo: Almedina, 2022. p.102-105.

⁵⁵⁶ SAAD-DINIZ, Eduardo. **Ética negocial e compliance**: entre a educação executiva e a interpretação judicial. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. pag.110.

⁵⁵⁷ MARTÍN, Adán Nieto. Como Avaliar a efetividade dos programas de cumprimento. In: **Legitimidade e efetividade dos programas de compliance**. (Org.) Adán Nieto Martín; Eduardo Saad-diniz. 1 ed. São Paulo: Tirant Lo Blanch, 2021. p.7.

⁵⁵⁸ FINANCIAL ACTION TASK FORCE (FATF). **Methodology**: for Assessing Technical *Compliance* with the FATF Recommendations and the Effectivenesss of AML/CFT/CPF Systems. Paris, FATF, 2022. Last updated: August 2024. p. 19. Disponível em: <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/methodology/FATF-Assessment-Methodology-2022.pdf.coredownload.inline.pdf>. Acesso em: 25. jan. 2025.

Para Carla Veríssimo, um programa de *compliance* efetivo⁵⁵⁹ é aquele que “identifica e avalia adequadamente os riscos da prática de delitos, conseguindo prevenir e/ou evitá-los, em grande medida”⁵⁶⁰.

De acordo com o exposto no 2º capítulo, segundo Soltes o *compliance* possui três objetivos primordiais: prevenir e detectar irregularidades no seio empresarial e alinhar políticas corporativas às exigências legais e regulamentares, de modo a estabelecer procedimentos e ações adequados para mitigá-las. De acordo com o autor, a efetividade geral do programa resulta da soma da eficácia da empresa em alcançar cada um dos três objetivos. Contudo, autor adverte que:

Se uma empresa não desenvolver iniciativas para apoiar quaisquer desses objetivos, todo o programa de *compliance* ficará comprometido. Por exemplo, se uma empresa depender apenas de um conjunto genérico de políticas internas para alinhar o comportamento dos funcionários às leis e regulamentações aplicáveis, a empresa não conseguirá prevenir nem detectar as violações mais relevantes⁵⁶¹.

Nessa perspectiva, Soltes cita, ainda, como exemplo os canais de denúncia (*Whistleblower*), os quais são capazes de detectar irregularidades, porém, possuem efetividade limitada no que tange à prevenção, antes que elas ocorram⁵⁶². Em razão disso, na visão do autor, são necessárias as coletas de dados dos programas com o fim de avaliar se uma iniciativa de conformidade está contribuindo de forma eficaz para os objetivos que se propõe, não se reduzindo à mera formalidade como um programa de “papel”⁵⁶³. Nesse viés, Saad-Diniz assevera que as empresas “devem submeter-se à experimentação científica e gerar resultados mensuráveis”⁵⁶⁴, uma vez que os atuais esforços empíricos são bastantes inconclusivos.

⁵⁵⁹ Para Amy, O *compliance* efetivo, “deve ser aquele capaz de reprogramar culturalmente uma organização e provocar mudanças efetivas nas rotinas dos colaboradores e gestores”. LAMY; Eduardo de Avelar. **Compliance Empresarial**. 1. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. p.37.

⁵⁶⁰ VERÍSSIMO, Carla. **Compliance incentivo à adoção de medidas anticorrupção**. São Paulo: Saraiva, 2017. p.330.

⁵⁶¹ Tradução nossa. SOLTES, Eugene F. Evaluating the effectiveness of corporate compliance programs: establishing a model for prosecutors, courts, and firms. **NYU Journal of Law & Business** 14, no. 3 (2018): 965–1011. p.979.

⁵⁶² *Ibid.*, p.978.

⁵⁶³ *Ibid.*, p.978.

⁵⁶⁴ SAAD-DINIZ, Eduardo. **Ética negocial e compliance**: entre a educação executiva e a interpretação judicial. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. p.141.

Diante desse cenário, Nieto Martín adverte que o Estado colocou nas mãos das organizações uma tarefa demasiada onerosa e, “fundamentalmente fracassou”⁵⁶⁵, o que revela a fragilidade de suas próprias estruturas⁵⁶⁶, “os resultados do sistema penal na prevenção são muito escassos por falta de conhecimento empírico”. Em razão disso, o autor sustenta que um método de avaliação específico para programas de *compliance* “deveria partir dos conhecimentos já existentes no marco da avaliação legislativa ou de políticas públicas. No fim das contas, o cumprimento normativo é expressão de uma política pública — concretamente: política criminal — nas mãos dos particulares”⁵⁶⁷.

Sob esse prisma, Nieto Martín defende, portanto, a ideia da valoração da “eficácia prospectiva”, a partir de uma atuação estatal, baseada na metodologia da avaliação de políticas públicas⁵⁶⁸. Assim, para a aferição da eficácia dos programas de *compliance*, deve se dar a partir dados empíricos, utilizando, por exemplo, agências públicas, de maneira cooperativa para ajudar a implementar formas de cumprimento normativo mais eficientes, conforme arremata:

Para a avaliação do programa, é essencial a determinação do modelo de repercussão ou teoria na qual se sustenta o programa, com indicação de suas metas e objetivos. A ausência de um modelo de repercussão limita enormemente a possibilidade de controlar a qualidade e a efetividade de um programa, e igualmente dificulta determinar em que falha ou acerta. Necessidade de intervenção, traçar metas e objetivos e determinar as teorias explicativas e procedimentais representam a denominada avaliação *ex ante*⁵⁶⁹.

Nesse mesmo sentido, Soltes explica que sem diretrizes de políticas específicas para aferição desse instrumento, “as empresas dependem de orientação de um conjunto

⁵⁶⁵ MARTÍN, Adán Nieto. Como Avaliar a efetividade dos programas de cumprimento. In: **Legitimidade e efetividade dos programas de compliance.** (Org.) Adán Nieto Martín; Eduardo Saad-diniz. 1 ed. São Paulo: Tirant Lo Blanch, 2021. p. 23.

⁵⁶⁶ Nesse cenário, parece fazer sentido a explicação de Diés Ripollés acerca do debate político criminal sobre o direito penal da sociedade de risco que parte de um conjunto de realidades sociais, descrito pelo autor em três grandes blocos: a) a generalização na sociedade moderna de novos riscos que podem afetar a coletividade, os quais resultam de novas atividades humanas (consequências das novas tecnologias), contudo, são “de difícil antecipação e baseiam-se, geralmente, em falhas no conhecimento ou manejo das novas capacidade técnicas; b) a dificuldade de atribuição desses riscos a determinadas pessoas (física ou jurídica), cujo “controle do risco não só escapa ao seu próprio domínio, como tampouco está claro nas mãos de quem está”, e; c) a difusão na sociedade de um exagero de sentimento de insegurança que não parece manter correspondência com tais riscos, “potencializado pela intensa cobertura midiática dos acontecimentos perigosos”. DÍEZ RIPOLLÉS, José Luis. **A política criminal na encruzilhada.** Trad. André Luis Callegari. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015. p.59-60.

⁵⁶⁷ MARTÍN (2021). *Op. cit.* p. 20.

⁵⁶⁸ Toda intervenção social está baseada, explícita ou implicitamente, em uma teoria. E teoria serve, em primeiro lugar, para analisar o problema e conhecer suas causas, e, em segundo lugar, para traçar um plano de intervenção. MARTÍN, Adán Nieto. **Compliance y teoría del derecho penal.** KUHLEN, Lothar (Dir.); MONTIEL, Juan Pablo (Dir.); GIMENO, Íñigo Ortiz de Urbina (Dir.). Madrid: Marcial Pons, 2013. p.21.

⁵⁶⁹ MARTÍN, Adán nieto. **Compliance y teoría del Derecho penal.** KUHLEN, Lothar (Dir.); MONTIEL, Juan Pablo (Dir.); GIMENO, Íñigo Ortiz de Urbina (Dir.). Madrid: Marcial Pons, 2013. p.21.

distinto de fontes terceirizadas”⁵⁷⁰. Ou seja, a questão que se impõe é que o Legislador exige a adoção de programas de *compliance* efetivos, contudo, nem mesmo com a indicação dos elementos que devem compor um programa (como é o caso do Brasil), o Estado — seja por determinação legal ou jurisprudencial — não fornece critérios para aferição de sua efetividade, acarretando, por conseguinte, em uma falta de segurança jurídica⁵⁷¹.

Assim, conforme conclui Nieto Martín, a maneira mais adequada de obter um programa de *compliance* efetivo requer a participação de terceiros independentes, que pode ocorrer a partir do próprio legislador ou, então, dos *stakeholders* (ONGs, Organizações, Órgãos fiscalizados)⁵⁷².

Em linha com esse pensamento, no âmbito do setor bancário, defende-se uma atuação proativa dos Órgãos fiscalizadores/reguladores, seja o COAF, Bacen ou o ENCLLA para o desenvolvimento de metodologias para a análise da efetividade dos programas de *compliance* no sistema bancário.

Para isso, propõe-se como referencial o modelo de Avaliação Mútua desenvolvido pelo GAFI utilizado para avaliar o nível de conformidade e efetividade dos países no que tange à prevenção à lavagem de dinheiro, conforme será demonstrado a seguir.

4.2 METODOLOGIA DO GAFI: UM MODELO PARA AVALIAÇÃO DA EFETIVIDADE E CONFORMIDADE DOS PROGRAMAS DE *COMPLIANCE* NAS INSTITUIÇÕES BANCÁRIAS

Conforme já mencionado, nos Estados Unidos, de acordo com as *Guidelines da U.S. Sentencing Commission*, em caso de um crime corporativo, o programada de *compliance* da empresa será utilizado como um dos fatores para a dosimetria das penas à organização, cuja implementação eficaz pode implicar na atenuação ou isentar a pessoa jurídica da responsabilidade penal⁵⁷³. Esse modelo é seguido pelo Código Penal Espanhol, denominado por Adán Nieto Martín como “valoração da eficácia

⁵⁷⁰ SOLTES, Eugene F. Evaluating the effectiveness of corporate compliance programs: establishing a model for prosecutors, courts, and firms. *NYU Journal of Law & Business* 14, no. 3 (verão de 2018): 965–1011, p.979.

⁵⁷¹ MARTÍN (2013). *Op. cit.* p.23.

⁵⁷¹ VERÍSSIMO, Carla. *Compliance incentivo à adoção de medidas anticorrupção*. São Paulo: Saraiva, 2017.

⁵⁷² MARTÍN (2013) *Op. cit.* p.24.

⁵⁷³ Chapter 8 United States Sentencing Commission, § 8B2.1.

retrospectiva” que, conforme exposto, consiste em “valorar se o programa, na ocasião em que foram cometidos os fatos, dispunha de controles eficazes para evitar o delito”⁵⁷⁴.

De acordo com o evidenciado ao longo do trabalho, o objetivo do sistema de gestão de *compliance* nas IF consiste em manter uma política formulada com base em princípios e diretrizes que busquem prevenir a sua utilização para as práticas de lavagem de dinheiro.

Diante disso, visa-se, nesta parte no estudo, apontar uma metodologia para a “valoração da eficácia prospectiva”, nos termos de Nieto Martín. Ou seja, avaliar antecipadamente — antes que ocorra a lesão ao bem jurídico — se os programas de *compliance* dispõem de controles efetivos para prevenir eventual crime de lavagem de dinheiro no âmbito bancário.

Para isso, propõe-se a metodologia desenvolvida pelo GAFI, conhecida como “Avaliação Mútua”⁵⁷⁵ que, em outros termos, conforme mencionado no primeiro capítulo, versa sobre o exame do nível de *compliance* apresentado por cada país⁵⁷⁶, com a finalidade de verificar se os países cumpriram as recomendações voltadas às medidas de prevenção à lavagem de dinheiro, cujos critérios estão relacionados à efetividade das ações implementadas e a conformidade com as Recomendações indicadas pelo Órgão.

Cabe ponderar que não se pretende detalhar cada aspecto da Avaliação Mútua, mas apenas observar a metodologia utilizada pelo GAFI para avaliar o nível de *compliance* dos países. Assim, não se tem a pretensão de entrar no mérito de cada

⁵⁷⁴ No Sistema Espanhol esse tipo de avaliação está voltada à teoria jurídica do delito corporativo, que consiste em estabelecer a responsabilidade penal empresarial e determinação da pena. MARTÍN, Adán Nieto. *Como Avaliar a efetividade dos programas de compliance.* (Org.) Adán Nieto Martín; Eduardo Saad-diniz. 1 ed. São Paulo: Tirant Lo Blanch, 2021. p.7.

⁵⁷⁵ Avaliações mútuas são avaliações das ações de um país para combater a lavagem de dinheiro e o financiamento do terrorismo e a proliferação de armas de destruição em massa, resultando em um relatório abrangente. Cada relatório de avaliação mútua analisa a extensão em que um país implementou as 40 Recomendações do GAFI, que são os padrões globais para combater a lavagem de dinheiro e o financiamento do terrorismo e a proliferação de armas de destruição em massa (AML/CFT/CPF), em sua estrutura legal, regulatória e operacional. Uma avaliação mútua examina uma série de questões para garantir que o país implementou esses padrões. Essas questões incluem se o país promulgou as leis necessárias, estabeleceu as políticas corretas e se suas autoridades competentes, incluindo sua unidade de inteligência financeira e supervisores financeiros, têm recursos adequados. Leis, regulamentos e procedimentos são importantes, pois eles formam os blocos de construção para um sistema eficaz para privar criminosos dos lucros de seus crimes e terroristas de seu financiamento e evitar o dano que eles podem causar à nossa sociedade. FINANCIAL ACTION TASK FORCE (FATF). **Handout: 2022 FATF Assessment Methodology.** Disponível em: <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/methodology/Handout-5th-Round-Methodology.pdf.coredownload.pdf>. Acesso em: 25. jan. 2025.

⁵⁷⁶ CALLEGARI, André Luís; WEBER, Ariel Barazzetti. **Lavagem de dinheiro.** São Paulo: Atlas S.A, 2014. p.57.

critério desenvolvido pelo Órgão, mas, tão somente, compreender a estrutura metodológica aplicada.

Feitas essas observações, primeiramente é importante compreender que a avaliação do GAFI estrutura-se em dois aspectos principais: as informações fornecidas pelo país (autoavaliação), por meio de questionários e uma visita *in loco* realizada por uma equipe de avaliadores especializados para aprofundar o entendimento e funcionamento da prevenção à lavagem de dinheiro no contexto daquele país. De acordo com o Órgão, o objetivo da visita é “reunir insumos, para produzir um retrato fidedigno das estruturas existentes e dos esforços empreendidos pelos atores envolvidos com o tema, além de avaliar os efetivos resultados obtidos por esses esforços”, conforme os parâmetros estabelecidos na Metodologia⁵⁷⁷.

Em síntese, a metodologia para avaliação está baseada na *technical compliance assessment* (avaliação de conformidade técnica), que visa avaliar o nível de conformidade do país com cada uma das 40 Recomendações⁵⁷⁸ no ordenamento jurídico em âmbito interno⁵⁷⁹ e a *effectiveness assessment* (avaliação da efetividade)⁵⁸⁰, que tem a finalidade de avaliar o nível de efetividade e verificar se os sistemas são eficazes para alcançar os resultados esperados⁵⁸¹.

Importante ressaltar que, para cada classificação que não esteja em conformidade ou em consonância com alto nível de efetividade com os parâmetros

⁵⁷⁷ BRASIL. Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF). **Brasil recebe equipe de avaliadores do Gafí**. Brasília, DF: COAF, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/coaf/pt-br/assuntos/noticias/ultimas-noticias/brasil-recebe-equipe-de-avaliadores-do-gafi-1#:~:text=A%20visita%20da%20equipe%20%C3%A9,realizada%20em%20outubro%20de%202023>. Acesso em: 25. jan. 2025.

⁵⁷⁸ Para cada recomendação, o país recebe uma classificação que varia de não conforme a conforme. A Metodologia define os requisitos para cada Recomendação, focando principalmente nas leis, regulamentos, bem como os poderes e procedimentos que precisam estar em vigor para combater o financiamento ilícito. FINANCIAL ACTION TASK FORCE (FATF). **Handout: 2022 FATF Assessment Methodology**. Disponível em: <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/methodology/Handout-5th-Round-Methodology.pdf.coredownload.pdf>. Acesso em: 25. jan. 2025.

⁵⁷⁹ Define os requisitos específicos de cada Recomendação como uma lista de critérios, que representam os elementos que devem estar presentes para demonstrar total conformidade com os elementos obrigatórios das Recomendações. Para critérios com tal elaboração, os avaliadores devem revisar se cada um dos elementos está presente, para julgar se o critério como um todo é atendido.

⁵⁸⁰ Um país deve demonstrar que, no contexto dos riscos aos quais está exposto, tem uma estrutura eficaz para proteger o sistema financeiro de abusos. Também haverá uma ênfase maior nos principais riscos e contexto. Isso garantirá que os países, e os avaliadores que os revisam, se concentrem nas áreas onde os riscos são mais altos, não apenas nas áreas de menor risco, onde é comparativamente mais fácil iniciar investigações e garantir condenações. FINANCIAL ACTION TASK FORCE (FATF). **Methodology: for Assessing Technical Compliance with the FATF Recommendations and the Effectiveness of AML/CFT/CPF Systems**. Paris, FATF, 2022. Last updated: August 2024 <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Mutualevaluations/Fatf-methodology.html>. Acesso em: 25. jan. 2025.

⁵⁸¹ FINANCIAL ACTION TASK FORCE (FATF). **Mutual Evaluations**. Disponível em: <https://www.fatf-gafi.org/en/topics/mutual-evaluations.html>. Acesso em: 20 jan. 2025.

estabelecidos, o GAFI fornece recomendações, por meio de sugestões de ações prioritárias, sobre como mitigar as deficiências encontradas e melhorar o sistema daquele país.

No que tange à avaliação de conformidade técnica (*technical compliance assessment*), o órgão elaborou como parâmetro o *Technical compliance ratings* que consiste em uma classificação de quatro níveis possíveis de conformidade para determinar se o país atendeu os requisitos técnicos de conformidade para cada uma das Recomendações: 1) *Compliant* (C) — em conformidade ou cumprida; 2) *Largely compliant* (LC) — em grande parte em conforme ou majoritariamente cumprida; 3) *Partially compliant* (PC) — parcialmente em conformidade ou parcialmente cumprida; 4) *Non-compliant* (NC) — não conforme ou não cumprida⁵⁸².

A figura abaixo ilustra cada uma das 40 Recomendações do GAFI e o respectivo nível de conformidade técnica que o Brasil foi avaliado em cada Recomendação. Essa classificação serviu de base para a elaboração do Relatório de Avaliação Mútua do Brasil em 2023, conforme segue:

Figura 1 – *Technical Compliance*

Technical Compliance

Ratings which reflect the extent to which a country has implemented the technical requirements of the FATF Recommendations.

Mutual Evaluation Report - Brazil 2023

R.1 - Assessing risk & applying risk-based approach	R.2 - National cooperation and coordination	R.3 - Money laundering offence	R.4 - Confiscation and provisional measures	R.5 - Terrorist financing offence	R.6 - Targeted financial sanctions related to terrorism & terrorist financing	R.7 - Targeted financial sanctions related to proliferation	R.8 - Non-profit organisations	R.9 - Financial institution secrecy laws	R.10 - Customer due diligence	R.11 - Record keeping
LC	LC	LC	LC	PC	PC	LC	PC	C	LC	C
R.12 - Politically exposed persons	R.13 - Correspondent banking	R.14 - Money or value transfer services	R.15 - New technologies	R.16 - Wire transfers	R.17 - Reliance on third parties	R.18 - Internal controls and foreign branches and subsidiaries	R.19 - Higher-risk countries	R.20 - Reporting of suspicious transactions	R.21 - Tipping-off and confidentiality	R.22 - DNFBPs: Customer due diligence
LC	C	C	PC	C	LC	LC	PC	LC	C	PC
R.23 - DNFBPs: Other measures	R.24 - Transparency and beneficial ownership of legal persons	R.25 - Transparency and beneficial ownership of legal arrangements	R.26 - Regulation and supervision of financial institutions	R.27 - Powers of supervisors	R.28 - Regulation and supervision of DNFBPs	R.29 - Financial intelligence units	R.30 - Responsibilities of law enforcement and investigative authorities	R.31 - Powers of law enforcement and investigative authorities	R.32 - Cash couriers	R.33 - Statistics
PC	PC	PC	LC	C	PC	C	C	C	PC	LC
R.34 - Guidance and feedback	R.35- Sanctions	R.36 - International instruments	R.37 - Mutual legal assistance	R.38 - Mutual legal assistance: freezing and confiscation	R.39 - Extradition	R.40 - Other forms of international cooperation				
LC	LC	LC	LC	LC	LC	LC				

C = compliant | LC = largely compliant | PC = partially compliant | NC = non-compliant

Fonte: FATF (2023)⁵⁸³

⁵⁸² FINANCIAL ACTION TASK FORCE (FATF). **Methodology:** for Assessing Technical *Compliance* with the FATF Recommendations and the Effectivenesss of AML/CFT/CPF Systems. Paris, FATF, 2022. Last updated: August 2024. p.18 <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Mutualevaluations/Fatf-methodology.html>. Acesso em: 25. jan. 2025.

⁵⁸³ FINANCIAL ACTION TASK FORCE (FATF). **Brazil's measures to combat money laundering and terrorist financing.** Paris, FATF, 2023. Disponível em: <https://www.fatf-gafi.org/content/fatf-gafi/en/publications/Mutualevaluations/Brazil-mer-2023.html>. Acesso em: 25 jan. 2025.

A avaliação evidencia um cenário promissor do Brasil em termos de adesão às Recomendações do GAFI, sobretudo, se comparada à Avaliação Mútua de 2010⁵⁸⁴. Conforme pode-se observar no quadro acima exposto, o país está em conformidade total com dez Recomendações. Essa classificação indica que, em determinadas áreas, o país implementou de forma completa e eficaz os mecanismos e procedimentos sugeridos pelo Órgão.

Em vinte Recomendações o Brasil foi classificado “em grande parte conforme ou majoritariamente cumprida”. Nesse nível de conformidade, embora a maioria dos critérios tenham sido atendidos, ainda restam aspectos os quais necessitam de ajustes ou aprimoramentos. Dez Recomendações foram avaliadas como “parcialmente em conformidade ou parcialmente cumprida”. A conformidade parcial sugere que, embora as iniciativas estejam em curso, existem deficiências e lacunas moderadas que precisam ser preenchidas para atingir a conformidade desejada. Por fim, o quadro demonstra que não houve nenhuma Recomendação em que o Brasil estivesse inconforme.

Interessante observar que, segundo a análise, no que tange às Recomendações R.11 — Manutenção de registros e R. 16 — Transferência bancária; o Brasil encontra-se totalmente conforme com os padrões estabelecidos pelo Órgão. Já no que diz respeito à R.19 — Países de maior risco —, foi considerada parcialmente cumprida. De acordo com o relatório, essa classificação, resultou, sobretudo, porque “o Brasil não exige que as IFs apliquem devida diligência aprimorada, proporcional aos riscos, relações comerciais e transações com pessoas físicas e jurídicas (incluindo IFs) de países para os quais isso é exigido pelo GAFI”⁵⁸⁵.

Já a avaliação de efetividade “*effectiveness assessment*”, não verifica se requisitos específicos são atendidos ou se todos os elementos de uma determinada

⁵⁸⁴ Em relação à última avaliação de 2010, observa-se uma melhora substancial. Na época, a Avaliação Mútua concluiu que o país estava em conformidade com 3 Recomendações; em grande parte em conformidade com 21; parcialmente em conformidade com 16; e em não conformidade com 7 recomendações (2 Recomendações foram consideradas não aplicáveis). FINANCIAL ACTION TASK FORCE - FATF/GAFI. OECD - GAFILAT (2023). **Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures** – Brazil, Fourth Round Mutual Evaluation Report, FATF, Paris: FATF, 2023. p.20. Disponível em: <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/fsrb-mer/Brasil-RELAT%C3%93RIO-DE-AVALIA%C3%87%C3%83O-M%C3%9ATUA-2023.pdf.coredownload.inline.pdf>. Acesso em: 19 jan. 2025.

⁵⁸⁵ FINANCIAL ACTION TASK FORCE - FATF/GAFI. OECD - GAFILAT (2023). **Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures** – Brazil, Fourth Round Mutual Evaluation Report, FATF, Paris: FATF, 2023. p. 325-326. Disponível em: <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/fsrb-mer/Brasil-RELAT%C3%93RIO-DE-AVALIA%C3%87%C3%83O-M%C3%9ATUA-2023.pdf.coredownload.inline.pdf>. Acesso em: 19. jan. 2025.

Recomendação estão em vigor. Em vez disso, requer uma compreensão geral do país avaliado, por meio da análise dos especialistas, “sobre se, ou em que extensão, os resultados definidos estão sendo alcançados, ou seja, se os principais objetivos de um sistema de PLD/CFT/CP, alinhados com os Padrões do GAFI, estão sendo efetivamente atendidos na prática”⁵⁸⁶.

Para isso, em linhas gerais, são avaliados 11 Resultados Imediatos (*Immediate Outcomes*)⁵⁸⁷ os quais, segundo o Órgão, refletem um dos objetivos-chave que um sistema efetivo deve alcançar⁵⁸⁸. Para a avaliação de cada resultado, o GAFI definiu uma série de parâmetros os quais devem ser considerados pelos avaliadores, incluindo o contexto de cada país, cenário, geografia e circunstâncias que favorecem à LD. Ademais, para cada resultado deve-se levar em consideração dois questionamentos: 1) em que medida o resultado está sendo alcançado? 2) o que pode ser feito para melhorar a efetividade?⁵⁸⁹.

⁵⁸⁶ FINANCIAL ACTION TASK FORCE (FATF). **Methodology: for Assessing Technical Compliance with the FATF Recommendations and the Effectivenesss of AML/CFT/CPF Systems.** Paris, FATF, 2022. Last updated: August 2024. p.19. Disponível em: <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/methodology/FATF-Assessment-Methodology-2022.pdf.coredownload.inline.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2025.

⁵⁸⁷ 1. Os riscos de lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo são identificados, avaliados e compreendidos; as políticas são desenvolvidas cooperativamente e, quando apropriado, as ações são coordenadas internamente para combater a lavagem de dinheiro; 2. A cooperação internacional fornece informações, inteligência financeira e evidências apropriadas, além de facilitar a ação contra criminosos e seus recursos; 3. Os supervisores supervisionam, monitoram e regulamentam adequadamente as instituições financeiras e VASPS, para a garantir a conformidade no cumprimento das exigências Antilavagem de Dinheiro. Essas entidades aplicam adequadamente das medidas preventivas e relatam as transações suspeitas de acordo com seus riscos; 4. Os supervisores supervisionam, monitoram e regulam adequadamente as instituições não-financeiras, aplicam adequadamente medidas preventivas Antilavagem de Dinheiro proporcionais aos riscos, e denunciam transações suspeitas; 5. O uso indevido de pessoas jurídicas e outras estruturas jurídicas para lavagem de dinheiro ou financiamento do terrorismo é impedido, e as informações sobre seus beneficiários/proprietários está disponível para as autoridades competentes sem impedimentos; 6. A inteligência financeira e todas as outras informações relevantes são adequadamente usadas pelas autoridades competentes nas investigações de lavagem de dinheiro; 7. Os crimes e atividades de lavagem de dinheiro são investigados, e os culpados são processados e ficam sujeitos a sanções efetivas, proporcionais e dissuasivas; 8. Os processos de recuperação de ativos levam ao confisco e à privação permanente de propriedade criminosa e propriedade de valor correspondente; 9. Os crimes e atividades de financiamento do terrorismo são investigados, e as pessoas que financiam o terrorismo são processadas e ficam sujeitas a sanções efetivas, proporcionais e dissuasivas; 10. Terroristas, organizações terroristas e financiadores terroristas são impedidos de levantar, movimentar e usar fundos e; 11. Pessoas e entidades envolvidas na proliferação das armas de destruição em massa são impedidas de angariar, movimentar e usar valores, de forma consistente com as resoluções relevantes do conselho de Segurança das Nações Unidas. FINANCIAL ACTION TASK FORCE (FATF).

Methodology: for Assessing Technical Compliance with the FATF Recommendations and the Effectivenesss of AML/CFT/CPF Systems. Paris, FATF, 2022. Last updated: August 2024. p. 20-21. Disponível em: <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/methodology/FATF-Assessment-Methodology-2022.pdf.coredownload.inline.pdf>. Acesso em: 25. jan. 2025.

⁵⁸⁸ Esses 11 resultados imediatos (que representam as principais metas que o sistema deve atingir) resultam em três resultados intermediários que representam metas temáticas das medidas de prevenção de lavagem de dinheiro. *Ibid.*, p.19.

⁵⁸⁹ *Ibid.*, p. 22.

Desse modo, de acordo com o GAFI, a avaliação da efetividade com base nos resultados imediatos reflete, portanto, a extensão em que as medidas de um país são efetivas, classificadas pelo Órgão em: 1) *high level of effectiveness* — *HE* (alto nível de efetividade); 2) *substantial level of effectiveness* — *SE* (nível substancial de efetividade); 3) *moderate level of effectiveness* — *ME* (nível moderado de efetividade) e; 4) *low level of effectiveness* — *LE* (baixo nível de efetividade)⁵⁹⁰.

A figura abaixo retrata a avaliação do Brasil na Avaliação Mútua em 2023:

Figura 2 – *Effectiveness*

Effectiveness

Ratings that reflect the extent to which a country's measures are effective. The assessment is conducted on the basis of 11 immediate outcomes, which represent key goals that an effective AML/CFT system should achieve.

Mutual Evaluation Report - Brazil 2023

IO1	IO2	IO3	IO4	IO5	IO6	IO7	IO8	IO9	IO10	IO11
SE	SE	ME	ME							

HE = high level of effectiveness | *SE* = substantial level of effectiveness | *ME* = moderate level of effectiveness | *LE* = low level of effectiveness

Fonte: FATF (2023)⁵⁹¹

Observa-se que na maioria dos itens o Brasil recebeu a classificação no “nível moderado de efetividade” — *moderate level of effectiveness* (*ME*). Esse nível demonstra que os Resultados Imediatos foram parcialmente alcançados e indica que importantes melhorias são necessárias. Em relação a dois RIs, a avaliação indicou um “nível substancial de efetividade” — *substantial level of effectiveness* — *SE*, que significa que os objetivos foram, em grande medida, alcançados e melhorias moderadas são necessárias.

A partir da análise apresentada, com base nessa metodologia, primeiramente, propõe-se a adoção do modelo de avaliação de conformidade técnica — *technical compliance assessment*, a ser implementado pelos Órgãos fiscalizadores do setor bancário, para mensurar o nível de conformidade dos bancos em relação aos programas de *compliance*, cujo objetivo consiste em verificar se os bancos cumprem com as

⁵⁹⁰ Alto nível de eficácia: O Resultado Imediato é alcançado em grande medida (Pequenas melhorias necessárias); Nível substancial de eficácia: O Resultado Imediato é alcançado em grande medida (melhorias moderadas necessárias); Nível moderado de Eficácia: O Resultado Imediato é alcançado até certo ponto. (melhorias importantes são necessárias); Baixo nível de Eficácia: O Resultado Imediato não é alcançado ou é alcançado em uma extensão insignificante (melhorias fundamentais são necessárias). *Ibid.*, p. 25-26.

⁵⁹¹ FINANCIAL ACTION TASK FORCE (FATF). **Brazil's measures to combat money laundering and terrorist financing.** Paris, FATF, 2023. Disponível em: <https://www.fatf-gafi.org/content/fatf-gafi/en/publications/Mutualevaluations/Brazil-mer-2023.html>. Acesso em: 25 jan. 2025.

recomendações dos requisitos mínimos dos programas de *compliance*. Para melhor compreensão, segue abaixo um quadro ilustrativo do modelo utilizado na metodologia do GAFI:

Quadro 1 – *Technical compliance ratings*

DENOMINAÇÃO	RATING	DESCRIÇÃO
<i>Compliant</i>	<i>C</i>	<i>There are no shortcomings.</i>
<i>Largely compliant</i>	<i>LC</i>	<i>There are only minor shortcomings.</i>
<i>Partially compliant</i>	<i>PC</i>	<i>There are moderate shortcomings</i>
<i>Non-compliant</i>	<i>NC</i>	<i>There are major shortcomings.</i>

Fonte: FATF (2023)

Como discorrido anteriormente, esse modelo consiste em avaliar o nível de conformidade técnica quanto ao cumprimento de cada uma das 40 Recomendação preconizadas pelo GAFI. A cada recomendação, o país recebe uma classificação que varia de “não conforme” a “conforme”. A partir dessa premissa, propõe-se aplicar esse modelo aos critérios relacionados a cada item que estrutura um programa de *compliance* bancário, de acordo com as obrigações legais da Resolução do CMN nº 4.595/17. Em última análise, nesta fase objetiva-se realizar um “*compliance* do *compliance*”, conforme demonstra-se no quadro a seguir:

Quadro 2 – Classificação de Conformidade Técnica

ESTRUTURA BÁSICA DO PROGRAMA DE <i>COMPLIANCE</i>	Rating				1. Deficiências Identificadas	2. Recomendações
	C	LC	PC	NC		
1. Avaliação e Gestão de Riscos					1.D	
					2.R	
2. Estrutura de <i>compliance</i> (recursos) — divisão clara das responsabilidades — Ausência de Conflito de Interesses						
3. Independência e autonomia Funcional — <i>compliance Officer</i> — acesso irrestrito às informações						
4. Canais de comunicação com a alta administração / Canais de denúncias, interno e externo — (<i>whistleblowers</i>) — política de incentivo às denúncias e proteção aos denunciantes						
5. Padrões de conduta, código de ética, políticas e procedimentos						

de integridade		
6. Comunicação, treinamento e capacitação periódicos de pessoal		
7. Relatórios Periódicos		
8. Comprometimento da Alta direção — Promoção do aculturamento e da observância ao <i>compliance</i> pela Alta Administração		
9. Processo para apuração de violações ao programa de <i>compliance</i> — Aplicação de medidas disciplinares		
10. Medidas corretivas das deficiências verificadas — Avaliação de efetividade — testes, sistema de manutenção e aprimoramento — TI		

Na avaliação do GAFI, para cada Recomendação a Plenária fornece uma série de critérios preestabelecidos os quais o país deve cumprir. Por exemplo, para a “Recomendação 1 — Avaliar os riscos e aplicar uma abordagem baseada no risco”; o Órgão descreve detalhadamente todos os critérios que o país utilizou para implementar/cumprir essa Recomendação. Após essa descrição, é realizada uma ponderação e conclusão, o que permite, por conseguinte, mensurar a classificação desse item (de “conforme” a “não conforme”).

Para melhor visualização, a seguir estão descritos 4 critérios preestabelecidos pelo GAFI (de um total de 17) os quais foram levados em consideração para mensurar o nível de conformidade referente à “Recomendação 1”:

Recomendação 1 — Avaliar os riscos e aplicar uma abordagem baseada no risco

Critério 1.1: Os países devem identificar e avaliar os riscos de LD/FT para o país.

Critério 1.2: Os países devem designar uma autoridade ou mecanismo para coordenar ações para avaliar.

Critério 1.3: Os países devem manter as avaliações de risco atualizadas.

Critério 1.4: Os países deverão ter mecanismos para fornecer informações sobre os resultados da(s) avaliação(ões) de risco a todas as autoridades competentes relevantes, órgãos autorreguladores relevantes, instituições financeiras e APNFDs⁵⁹². (grifos do autor)

⁵⁹² FINANCIAL ACTION TASK FORCE (FATF). **Methodology**: for Assessing Technical *Compliance* with the FATF Recommendations and the Effectivenesss of AML/CFT/CPF Systems. Paris, FATF, 2022. Last updated: August 2024. p. 28. Disponível em: <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/methodology/FATF-Assessment-Methodology-2022.pdf.coredownload.inline.pdf>. Acesso em: 25. jan. 2025. p. 28.

Na sequência segue a descrição da avaliação do Brasil dos requisitos referentes aos critérios correspondentes, bem como a conclusão e a referida classificação: *Largely compliant* (LC) em grande parte conforme / majoritariamente cumprida:

Critério 1.1 – O Brasil identifica e avalia seus riscos de lavagem de dinheiro, financiamento do terrorismo e financiamento da proliferação por meio da Avaliação Nacional de Riscos (ANR) de 2021 e por meio de avaliações setoriais de riscos. Essas avaliações são baseadas em uma rigorosa Metodologia de LD que combina a avaliação de ameaças, vulnerabilidades e o impacto nos sistemas econômico-financeiros e na sociedade brasileira. Uma ampla gama de partes interessadas do governo e do setor privado, bem como representantes da sociedade civil, participaram do exercício da ANR. Os dados coletados incluíram informações quantitativas e qualitativas, como tipologias, estatísticas sobre LD, apreensão e confisco, e muitas pesquisas realizadas pelo setor público e instituições privadas. [...] No geral, a compreensão dos riscos de LD e FT no Brasil é razoável. [...]

Critério 1.2 – O Grupo de Trabalho sobre Avaliação de Risco Nacional de Lavagem de Dinheiro, Financiamento do Terrorismo e Financiamento da Proliferação de Armas de Destruição em Massa (GTANR) é a autoridade responsável pelo desenvolvimento da ANR. O Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF) é o coordenador da GTANR. Representantes do Banco Central do Brasil (BCB) e do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) também atuam no grupo. Além disso, a Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro (ENCCLA) coordena ações de avaliação de riscos e trabalha com a GTANR de forma complementar.

Critério 1.3 – O Brasil mantém as avaliações de riscos atualizadas. Desde 2003, e ao longo dos anos, a ENCCLA identificou inúmeros riscos de corrupção e LD. A primeira ANR foi publicada em 2021 e deve ser revista em um período não superior a dois anos (Regulamento Interno do Grupo de Trabalho Nacional de Avaliação de Riscos (NRAWG)/Resolução nº 1 GTARN, art. 2º, parágrafo 2º).

Critério 1.4 – O Brasil possui mecanismos para fornecer informações sobre os resultados da(s) avaliação(ões) de risco a todas as autoridades competentes relevantes e órgãos autorreguladores, instituições financeiras (IFs) e empresas e profissões não financeiras designadas (APNFDs). A ANR é publicada online e o COAF distribuiu as suas conclusões através do seu sistema online de ligação com todas as entidades denunciantes (SISCOAF) e por e-mail. As autoridades também apresentaram os resultados em fóruns com a participação de IFs, APNFDs e funcionários do setor público. Os resultados da Avaliação Setorial de Riscos (ARS) foram compartilhados com as instituições relevantes dos setores público e privado. [...]

Ponderação e conclusão: O Brasil implementou alguns dos requisitos da R.1. No entanto, o COAF permite procedimentos simplificados que não se baseiam no risco e não há medidas vinculativas para gerenciar e mitigar riscos mais altos quando identificados. A existência de alguns setores não regulamentados ou recentemente regulamentados também significa que ainda existem algumas lacunas na compreensão do risco de BC/FT por parte das autoridades e uma implementação nascente de ABC/CFT.

A recomendação 1 é classificada como Majoritariamente Cumprida⁵⁹³.

⁵⁹³ FINANCIAL ACTION TASK FORCE - FATF/GAFI. OECD - GAFILET (2023). **Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures** – Brazil, Fourth Round Mutual Evaluation Report, FATF, Paris: FATF, 2023. p. 287-289. Disponível em: <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/fsrb-mer/Brasil-RELAT%C3%93RIO-DE-AVALIA%C3%87%C3%83O-M%C3%93ATUA-2023.pdf.coredownload.inline.pdf>. Acesso em: 25 jan. 2025.

Conforme exposto acima, propõe-se aplicar esse modelo aos critérios que compõe cada um dos elementos de um programa de *compliance* bancário, estruturado em 10 pilares. Assim, na análise da efetividade técnica (*technical compliance assessment*) são avaliadas as estruturas básicas e aspectos mais gerais do programa de *compliance* e sua forma de implementação.

Embora a análise recaia sobre aspectos mais abstratos⁵⁹⁴, essa avaliação visa demonstrar o funcionamento do programa e os meios pelos quais ele funciona na prática. Não obstante, para essa avaliação é essencial que o Órgão estabeleça critérios e indicadores que permitam mensurar o grau de desempenho do programa.

Nessa lógica, essa avaliação tem como propósito examinar até que ponto o banco implementou os requisitos necessários para obter o nível de conformidade em relação aos parâmetros preestabelecidos, o qual pode variar de “conforme a não conforme”. Em última instância, essa abordagem visa verificar se os requisitos foram integralmente atendidos ou se há pontos que ainda são relevantes de aprimoramento. Assim, essa metodologia, além de fornecer um diagnóstico claro do nível de conformidade da instituição, possibilita a adoção de ações corretivas tempestivas para sanar eventuais deficiências apontadas.

Conforme foi tratado no trabalho, tanto a doutrina assim como as normas e regulamentações, descrevem de forma abrangente e genérica pilares básicos os quais um sistema de *compliance* deve estar alicerçado. Não obstante, Nieto Martín, aduz que a avaliação da efetividade de um sistema de conformidade não deve ser verificada como um *checklist*. O autor sustenta que, a avaliação deve estar baseada em dados que permitam comprovar o que realmente funciona ou não⁵⁹⁵.

Assim, sob o molde da análise de GAFI “*effectiveness assessment*”, em um segundo momento, propõe-se a avaliação de efetividade para verificar em que medida os resultados esperados na prevenção à lavagem de dinheiro no setor bancários estão sendo alcançados.

⁵⁹⁴ Nesse sentido Nieto Martín explica que para medir a efetividade de um programa, é necessário “realizar um juízo de idoneidade sobre o programa de cumprimento, que abrange tanto o exame de seus aspectos gerais como também a determinação de qual foi a eficácia do programa de *compliance* no caso concreto que foi praticado (teste de idoneidade abstrato-concreto) Tradução nossa. NIETO MARTÍN, Adán. Problemas fundamentales del cumplimiento normativo en el derecho penal. In: **Compliance y teoría del Derecho penal**. KUHLEN, Lothar (Dir.); MONTIEL, Juan Pablo (Dir.); GIMENO, Íñigo Ortiz de Urbina (Dir.). Madrid: Marcial Pons, 2013. p. 172-200. p.189-190.

⁵⁹⁵ MARTÍN, Adán Nieto. Como Avaliar a efetividade dos programas de cumprimento. In: **Legitimidade e efetividade dos programas de compliance**. (Org.) Adán Nieto Martín; Eduardo Saad-diniz. 1 ed. São Paulo: Tirant Lo Blanch, 2021. p.17.

Para isso, é essencial que a Autoridade competente, por meio de avaliadores especializados, a exemplo do GAFI, aprofundem o entendimento e o funcionamento na dinâmica interna da instituição bancária, a fim de compreender as estruturas existentes, mecanismos utilizados e esforços empreendidos pelo banco, de modo que se possa avaliar até que ponto o sistema está atingindo os objetivos esperados, reproduzindo, assim, uma visão mais fiel dos resultados efetivamente obtidos com as ações implementadas.

A tabela abaixo, apresenta a metodologia de classificação aplicada na avaliação do GAFI, com base nos resultados imediatos (*Immediate Outcome*), variando de “baixo nível de efetividade” a “alto nível de efetividade”:

Quadro 3 – *Effectiveness ratings*

LEVEL OF EFFECTIVENESS	RATING	OUTCOME
<i>High level of effectiveness</i>	<i>HE</i>	<i>The Immediate Outcome is achieved to a very large extent. Minor improvements needed.</i>
<i>Substantial level of effectiveness</i>	<i>SE</i>	<i>The Immediate Outcome is achieved to a large extent. Moderate improvements needed.</i>
<i>Moderate level of effectiveness</i>	<i>ME</i>	<i>The Immediate Outcome is achieved to some extent. Major improvements needed.</i>
<i>Low level of effectiveness</i>	<i>LE</i>	<i>The Immediate Outcome is not achieved or achieved to a negligible extent. Fundamental improvements needed.</i>

Fonte: FATF (2023)

Cabe esclarecer que na análise do GAFI, é interesse e responsabilidade do próprio país avaliado demonstrar que seu sistema é efetivo⁵⁹⁶. Dessa forma, a partir da definição de cada Resultado Imediato (*Immediate Outcome*) estabelecido pelo Órgão, a instituição bancária deve fornecer informações detalhadas e precisas sobre suas práticas, políticas, procedimento e controles, demonstrando que estão alinhadas às exigências normativas de prevenção à lavagem de dinheiro.

A tabela a seguir, é uma sugestão de Resultados Imediatos a serem mensurados na aferição de efetividade, que tem como referência a Circular do Bacen nº 3.978/20:

⁵⁹⁶ FINANCIAL ACTION TASK FORCE (FATF). **Methodology**: for Assessing Technical *Compliance* with the FATF Recommendations and the Effectivenesss of AML/CFT/CPF Systems. Paris, FATF, 2022. Last updated: August 2024. p.19. Disponível em: <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/methodology/FATF-Assessment-Methodology-2022.pdf.coredownload.inline.pdf>. Acesso em: 25. jan. 2025.

Quadro 4 – Classificação da Avaliação de Afetividade

RESULTADOS IMEDIATOS	NÍVEL DE EFETIVIDADE				1.Principais Conclusões	2.Ações Recomendadas
	HE	SE	ME	LE		
RI1. O Banco realiza a avaliação interna de risco, identifica e mensura o risco de utilização de seus produtos e serviços na prática da lavagem de dinheiro. Define categorias e classifica os níveis de riscos considerando a probabilidade de ocorrência. As ameaças de lavagem de dinheiro são detectadas e interrompidas						
RI.2 O banco realiza uma análise prévia de novos produtos e serviços, bem como da utilização de novas tecnologias — contas e produtos digitais						
RI.3 O banco aplica adequadamente os procedimentos destinados a conhecer clientes incluindo a verificação e a validação das informações dos clientes e a adequação dos dados cadastrais, levando-se em consideração o perfil de risco. Há devida diligência na identificação, qualificação e classificação dos clientes						
RI.4 Os procedimentos de monitoramento, seleção, análise e comunicação de operações suspeitas ao Coaf, são corretamente aplicados						
RI.5 O Banco promove medidas de desenvolvimento da cultura organizacional e estrutura de governança visando assegurar o cumprimento da política de prevenção à lavagem de dinheiro						
RI.6 O banco implementa de maneira adequada os procedimentos de registro de operações e de serviços financeiros						
RI.7 O banco executa adequadamente os procedimentos destinados os procedimentos destinados a conhecer os funcionários, parceiros e prestadores de serviços terceirizados						

Nesse ponto, é relevante ressaltar que, para cada Resultado Imediato, o GAFI especifica as características que definem um sistema eficaz⁵⁹⁷. Além disso, o Órgão elenca as principais questões a serem consideradas para determinar se o resultado está

⁵⁹⁷ Nesse sentido, o GAFI concluiu que, em geral, os elementos estruturais necessários para um sistema eficaz de PLD/CFT estão presentes no Brasil, especialmente um compromisso de alto nível para tratar de questões de PLD/CFT. FATF (2023). FINANCIAL ACTION TASK FORCE - FATF/GAFI. OECD - GAFILAT (2023). **Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures** – Brazil, Fourth Round Mutual Evaluation Report, FATF, Paris: FATF, 2023. p.28. Disponível em: <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/fsrb-mer/Brasil-RELAT%C3%93RIO-DE-AVALIA%C3%87%C3%83O-M%C3%9ATUA-2023.pdf.coredownload.inline.pdf>. Acesso em: 25 jan. 2025.

sendo alcançado⁵⁹⁸. Assim, tanto os avaliadores quanto os países têm parâmetros para orientar suas ações. Essa abordagem é crucial, porque além de reduzir substancialmente o nível de subjetividade, garante transparência e clareza no processo de avaliação.

O “Resultado Imediato 1” do GAFI, por exemplo, corresponde à compreensão do país sobre seus riscos, as políticas nacionais para lidar com os riscos identificados, bem como ações coordenadas internamente para combater a lavagem de dinheiro (Risco, Política e Coordenação)⁵⁹⁹. Após a análise desse resultado, na avaliação Brasil, o GAFI constatou um nível substancial de efetividade (*substantial level of effectiveness*):

O Brasil demonstrou um alto nível de compreensão da maioria de seus riscos nacionais de LD, reforçado por sua ANR e pelo trabalho contínuo da ENCCLA no combate à corrupção e à LD/FT por mais de vinte anos. A compreensão do risco dos fluxos financeiros e das técnicas de LD de crimes ambientais ainda está em desenvolvimento. Comparado ao LD, o entendimento do risco de FT é menos sólido e tende a ser desigual entre as diferentes autoridades, com a PF e a ABIN demonstrando um entendimento mais forte dos riscos de FT. As autoridades tomaram medidas para aumentar a conscientização sobre os riscos nacionais de LD/FT, embora ela seja variada, com os setores mais sofisticados tendo uma conscientização melhor em comparação com os setores do APNFD. O Brasil possui um forte mecanismo de coordenação interagências, que tomou medidas significativas para mitigar os maiores riscos de LD do Brasil, especialmente ao desenvolver políticas e estratégias detalhadas para combater o LD decorrente da corrupção. O sucesso no combate a outros riscos importantes de LD/FT (incluindo crimes ambientais, tráfico de drogas e crime organizado, crimes

⁵⁹⁸ FINANCIAL ACTION TASK FORCE (FATF). **Methodology: for Assessing Technical Compliance with the FATF Recommendations and the Effectiveness of AML/CFT/CPF Systems.** Paris, FATF, 2022. Last updated: August 2024. p.122. Disponível em: <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/methodology/FATF-Assessment-Methodology-2022.pdf.coredownload.inline.pdf>. Acesso em: 25. jan. 2025.

⁵⁹⁹ No que tange às políticas nacionais para lidar com os riscos identificados, o Órgão pontuou que: O Brasil não tem uma política nacional abrangente separada ou uma estratégia nacional distinta para combater a LD/FT. Em vez disso, as principais políticas nacionais de PLD/CFT do Brasil são delineadas por meio das ações prioritárias da ANR de 2021, que estabelecem uma estrutura geral para as ameaças de LD/FT de maior prioridade, e são abordadas por meio da adoção anual das dez ações da ENCCLA para combater a corrupção, a LD e o FT. As ações prioritárias da ANR não abordam as maiores ameaças de LD do Brasil, mas se concentram nas vulnerabilidades inerentes. Embora isso em si não represente um problema, as ações prioritárias da ANR também carecem de especificidade e ações direcionadas. **Por exemplo, nove das doze ações prioritárias são "avaliar medidas para melhorias de PLD/CFT" ou "melhorar as medidas dissuasivas de PLD/CFT", que são políticas elementares e gerais, que não fornecem profundidade nem especificidade no tratamento das vulnerabilidades identificadas.** As autoridades declararam que, embora as ações prioritárias da ANR sejam de natureza mais geral, elas fornecem a estrutura que permite o desenvolvimento de ações mais específicas ou estratégicas por meio do processo da ENCCLA. Embora esse pareça ser um mecanismo adequado para o desenvolvimento de políticas de combate aos riscos de LD/FT, além do combate à corrupção, a equipe de avaliação considera as ações da ENCCLA limitadas em seu escopo. As autoridades podem aprimorar os esforços existentes desenvolvendo estratégias abrangentes, plurianuais e focadas para combater as maiores ameaças de LD, incluindo crime organizado, tráfico de drogas, crimes ambientais, incluindo mineração ilegal de ouro e tráfico de vida selvagem, entre outros. (grifo nosso) FINANCIAL ACTION TASK FORCE - FATF/GAFI. OECD - GAFILAT (2023). **Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures – Brazil, Fourth Round Mutual Evaluation Report, FATF, Paris: FATF, 2023.** p.50-51. Disponível em: <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/fsrb-mer/Brasil-RELAT%C3%93RIO-DE-AVALIA%C3%87%C3%83O-M%C3%9ATUA-2023.pdf.coredownload.inline.pdf>. Acesso em: 25. jan. 2025.

tributários e uso indevido de pessoas jurídicas e arranjos) é mais inconsistente, o que resulta em políticas e estratégias menos abrangentes, algum desalinhamento nos objetivos das políticas e/ou problemas de coordenação estrutural (incluindo recursos limitados para órgãos relevantes ou desenvolvimento de medidas simplificadas em áreas de maior risco). Considerando que os maiores riscos de LD são, em geral, bem compreendidos, que a estrutura de coordenação desenvolveu estratégias abrangentes para lidar com a principal área de risco (corrupção) e que as autoridades adotaram uma série de políticas para lidar, pelo menos em parte, com outros riscos elevados de LD/FT, as melhorias necessárias nas políticas, na coordenação e no alinhamento de objetivos são consideradas deficiências moderadas.

O Brasil é classificado como tendo um nível Substancial de efetividade para o RI.1⁶⁰⁰. (grifos do autor)

A partir dessa conclusão, entre outras ações, o GAFI recomendou que:

- a) O Brasil deve aprofundar seus esforços de coordenação nacional para melhor abordar e mitigar os riscos identificados de LD/FT e integrar o CPF a esses esforços. Em particular, para se basear na estrutura existente da ENCCLA, o Brasil deve desenvolver estratégias holísticas, plurianuais e abrangentes para lidar com os maiores riscos identificados de LD/FT, incluindo crimes ambientais (mineração ilegal, tráfico de animais silvestres e desmatamento), crime organizado e tráfico de drogas. As estratégias devem atender às necessidades das agências relevantes e promover a cooperação entre agências em níveis operacionais para as autoridades envolvidas na prevenção e no combate à LD e ao FT nas áreas de maior risco. Isso deve incluir planos para garantir o acesso oportuno a informações protegidas por sigilo financeiro ou fiscal para fins de detecção e investigação de LD/FT, bem como a continuidade da centralização de bancos de dados e registros relevantes.
- b) O Brasil deve fortalecer as estruturas existentes ou criar um mecanismo para analisar o progresso obtido nas prioridades de PLD/CFT e garantir que as autoridades competentes sejam responsabilizadas pela implementação das políticas nacionais de PLD/CFT, incluindo as ações da ENCCLA. Seja por meio da ENCCLA, do Grupo de Trabalho sobre a ANR ou de outra autoridade, esse mecanismo deve contar com recursos humanos e materiais suficientes, bem como com apoio político de alto nível.
- c) O Brasil deve remover as barreiras estruturais que impedem a coesão eficiente entre as autoridades na luta contra a LD/FT, em especial facilitando a cooperação entre as LEA e garantindo que a RFB possa priorizar adequadamente suas missões de combate à LD/FT e auxiliar outras autoridades competentes⁶⁰¹.

Por fim, em resumo, a soma da avaliação do nível conformidade técnica e da avaliação de efetividade do Brasil, resultaram, de forma geral, na seguinte conclusão:

Com relação à conformidade técnica com os padrões do GAFI, o Brasil tem resultados positivos em sua maioria e melhorou desde sua última avaliação em 2010. Quanto à efetividade de seu sistema PLD/CFT, o Brasil tem forte cooperação internacional. A avaliação de riscos e a coordenação de políticas são bem desenvolvidas e têm um longo histórico, resultando em políticas e

⁶⁰⁰ *Ibid.*, p. 61.

⁶⁰¹ FINANCIAL ACTION TASK FORCE - FATF/GAFI. OECD - GAFILAT (2023). **Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures** – Brazil, Fourth Round Mutual Evaluation Report, FATF, Paris: FATF, 2023. p.61. Disponível em: <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/fsrb-mer/Brasil-RELAT%C3%93RIO-DE-AVALIA%C3%87%C3%83O-M%C3%93ATUA-2023.pdf.coredownload.inline.pdf>. Acesso em: 25 jan. 2025.

estruturas abrangentes para mitigar a LD decorrente da corrupção e para recuperar ativos ilícitos. Os desafios com a coordenação e a cooperação entre algumas autoridades, bem como questões estruturais na persecução penal do crime de lavagem de dinheiro, inibem a capacidade de mitigar os riscos de lavagem de dinheiro de outros crimes. O Brasil apreende produtos ilícitos transferidos para o exterior e recupera ativos por meio de acordos com empresas, mas os resultados do confisco não estão totalmente de acordo com o risco, com a notável exceção da corrupção. A supervisão da maioria das partes do setor financeiro foi aprimorada desde o MER anterior e está mostrando resultados efetivos. No entanto, a supervisão de APNFDs ainda é incipiente e alguns setores (por exemplo, advogados e provedores de serviços de ativos virtuais – VASPs) ainda não são regulamentados para PLD/CFT, o que implica em sérias vulnerabilidades. O Brasil emprega uma abordagem multifacetada para garantir a transparência dos beneficiários finais e evitar o uso indevido de pessoas jurídicas para a LD/FT, mas nem todas as vertentes são fortes. A estrutura legal para combater o FT foi estabelecida mais recentemente, após o MER de 2010, e a implementação prática está sendo incorporada⁶⁰².

Conforme viu-se no decorrer do trabalho, os programas de *compliance* são, normalmente, analisados e mensurados após o ato criminoso. Essa mudança de perspectiva, permite uma avaliação prospectiva e não somente após o cometimento do ilícito. Para isso, é fundamental que a Autoridade competente, assim como o GAFI, atue de forma proativa. Nesse sentido, é de suma importância fornecer previamente parâmetros para a aferição da efetividade. Destacando-se, a necessidade de definição clara dos critérios e métricas⁶⁰³ que serão adotadas na realização da avaliação, de modo que se possa verificar, nos termos do GAFI, se, e em que extensão, os resultados definidos para prevenção de lavagem de dinheiro estão sendo alcançados.

Para finalizar, conclui-se que os benefícios do *compliance* são inúmeros, sobretudo, no que tange à identificação antecipada de irregularidades. Contudo, a despeito dessa ferramenta ser, relativamente, nova, ainda requer aprimoramentos tanto pelo nível subjetividade conferido pelos órgãos reguladores, quanto pela análise subjetiva do que seria um programa de *compliance* efetivo para cumprir com a missão para o qual foi criado.

Diante dessa complexidade e do grau de subjetividade que esse instrumento pode apresentar, a adoção do modelo da metodologia empregada pelo GAFI para avaliar o nível de conformidade e de efetividade de um sistema de *compliance* no contexto

⁶⁰² *Ibid.*, p.8.

⁶⁰³ Nesse sentido, no artigo “Por que os programas de *compliance* falham”, Hui e Soltes afirmam que, as empresas não podem criar programas de conformidade efetivos sem ferramentas de medição efetivas. Para muitas empresas, a medição apropriada pode estimular a criação de programas de conformidade mais enxutos e, em última análise, mais efetivos. Em outras palavras, uma melhor medição de conformidade leva a uma melhor gestão de conformidade”. HUI, Chen; SOLTES, Eugene. Why *Compliance* Programs Fail: And How to Fix Them. **Harvard Business Review** 96, n.º 2, 2018. p.116–125.

bancário, com parâmetros preestabelecidos, certamente contribuirá para a redução dessa subjetividade e, por conseguinte, proporcionar maior segurança jurídica em possíveis processos judiciais, permitindo, assim, uma avaliação mais fidedigna em caso de eventuais futuros ilícitos dentro do banco.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Dissertar sobre o *compliance* “é como aventurar-se numa caminhada em que a cada passo firmemente dado, múltiplos caminhos surgem pela frente, titubeando o passo a seguir”⁶⁰⁴. Essa afirmação evidencia a complexidade do tema que, conforme delineando no decorrer da pesquisa, abrange diversas nuances. A implementação desse instrumento como uma ferramenta de prevenção à lavagem de dinheiro, não apenas redefine paradigmas de governança, como também levanta questões sensíveis no campo do Direito Penal.

A despeito desse desafio, o trabalho buscou traçar um percurso na compreensão desse instrumento e sua relação com a prevenção do crime de lavagem de dinheiro por meio das instituições financeiras bancárias brasileiras, cujas diretrizes centrais encontram-se na Lei nº 9.613/98.

Ao longo desse caminho, procurou-se, primeiramente, entender os fatores que impulsionaram a expansão do Direito Penal, que se concretizou por meio da antecipação das barreiras de proteção, a criação de novos tipos penais e a adoção uma abordagem preventiva. O crime de lavagem de dinheiro surge como um reflexo desse movimento, onde se reconheceu a necessidade de estratégias político-criminais de cunho global, baseadas em ações preventivas para combater esse ilícito penal. Por isso, o trabalho objetivou demonstrar a origem e aspectos gerais desse delito e compreender as diretrizes internacionais, as quais foram incorporadas no ordenamento jurídico pátrio e deram ensejo à Lei brasileira.

Nesse contexto, o foco do trabalho concentrou-se nas particularidades das disposições administrativas desse diploma legal, com ênfase nas regras de prevenção. Por meio dessa análise, demonstrou-se que o *compliance* configura-se como uma das estratégias da política preventiva no Brasil. Em razão disso, o estudo passou a compreender a estrutura dessa política e o papel dos setores econômicos na execução dessas diretrizes, com especial atenção às instituições financeiras bancárias.

Antes, no entanto, foi necessário estudar o conceito do *compliance* do ponto de vista organizacional no âmbito empresarial. Nesse viés, a pesquisa demonstrou que, embora, em um primeiro olhar, o *compliance* seja descrito pela simples definição —

⁶⁰⁴ SARAIVA, Renata Machado. *Criminal compliance como instrumento de tutela ambiental a propósito da responsabilidade penal de empresas*. Dissertação (2015). Universidade de Lisboa. Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2015.

agir em conformidade às normas —, esse instituto não se restringe, unicamente, ao cumprimento legal, porquanto trata-se de um instituto multidisciplinar que abrange também aspectos mais amplos de integridade, comportamento ético e gestão empresarial.

Além disso, verificou-se que houve uma evolução do dessa ferramenta, conforme descrito por Saad-Diniz, em três momentos distintos (positivo, negativo e integração das teses de GRC — governança, risco e *compliance*), onde o *compliance* surge com uma abordagem, preponderantemente, reativa, limitando-se ao cumprimento de obrigações legais, passando, em seguida, a incorporar valores éticos empresariais, até chegar em um modelo de gestão empresarial, como uma estratégia organizacional, introduzindo-se uma abordagem baseada no risco. Essa evolução também foi reconhecida por Sanches-Macias e Rodriguez-López, que classificaram essa ferramenta em três categorias: *Compliance* como Cumprimento Normativo (*Compliance* de primeira geração); *Compliance* sistemático e; *compliance* Integral (*compliance* de última geração).

Na sequência, o estudo avançou para análise do contexto histórico do surgimento desse instituto sob ótica bancária e dos aspectos centrais da evolução desse fenômeno no cenário da lavagem de dinheiro para, posteriormente, investigar como esse instrumento passou a ser visto sob um viés criminal, culminando no reconhecimento do termo *criminal compliance*.

Nesse tocante, constatou-se que esse termo se deu em razão dessa ferramenta ser capaz de produzir efeitos penais, especialmente, em ordenamentos jurídicos que preveem a responsabilidade penal corporativa, cuja implementação eficaz de um programa de *compliance* pode influenciar na possibilidade de exclusão ou mitigação da responsabilidade criminal empresarial.

Nesse contexto, o estudo evidenciou que no Brasil ainda subsistem incertezas quanto à função que o *compliance* desempenha no sistema jurídico-penal, bem como a natureza jurídica desse instrumento. No entanto, parte da doutrina passou a tratar o *compliance* como uma forma de autorregulação regulada. Argumento que parece se amoldar à exposição de motivos da Lei Antilavagem, uma vez que esse fenômeno ganhou relevância no campo do direito brasileiro, com a implementação da referida Lei como medida preventiva por meio dos setores obrigados

A partir desse esclarecimento, passou-se, então a análise da função do *compliance* na prevenção à lavagem de dinheiro no setor bancário por meio do exame

do arcabouço regulatório que dispõe sobre os meios para executar as diretrizes internacionais e a política criminal descritas na Lei Antilavagem.

Primeiro, examinou-se a Carta Circular do Bacen nº 3.978/2020 a qual conferiu aplicabilidade ao art.10, Inc. III, de que trata a Lei de Lavagem, estabelecendo parâmetros e orientações às instituições reguladas para assegurar o cumprimento das regras prudências descritas naquele diploma legal, com vista a prevenir a utilização do sistema financeiro para as práticas de lavagem de dinheiro.

Posteriormente, analisou-se a Resolução do CMN nº 4.595/17 que regulamenta a política de conformidade (*compliance*) aplicável às IFs brasileiras. Esse documento teve como fundamento os Princípios do Comitê de Basileia, cujo tema aborda os Riscos de *Compliance* e a Função do *Compliance* nos bancos. Nesse contexto, verificou-se que a Resolução estabeleceu parâmetros mínimos para o desenvolvimento estratégico de um sistema de *compliance*, centralizados na análise de riscos a serem seguidos pelas IF, levando-se em conta “a natureza, o porte, a complexidade, a estrutura, o perfil de risco e o modelo de negócio da instituição, de forma a assegurar o efetivo gerenciamento do seu risco de conformidade”.

A partir dessa análise, constatou-se que essa estrutura está alicerçada em, pelo menos, dez requisitos básicos que compõem a política de *compliance* bancária no Brasil, que incluem: 1) o objetivo e o escopo da função de conformidade; 2) gestão de riscos; 3) cargo de *compliance officer*, com a definição de papéis e responsabilidades, garantia de independência funcional e acesso irrestrito a informações; 4) ausência de conflito de interesses (segregação das áreas de negócios e auditoria); 5) canais de comunicação; 6) capacitação e o treinamento do corpo funcional; 7) relatórios periódicos das atividades (inconformidades evidenciadas); 8) o suporte da Alta administração na promoção do aculturamento organizacional ao *compliance* — *one at the top*; 9) medidas corretivas e; 10) efetividade e a continuidade da política de conformidade.

Após, o estudo foi direcionado para demonstrar a materialização dos mecanismos de *compliance*, por meio de práticas concretas, em cada etapa que compõe o processo de lavagem de dinheiro (ocultação, dissimulação, integração) no segmento bancário. A investigação teve como principal objetivo analisar as estratégias “conheça seu cliente” (*know your customer*), o registro das operações e comunicação das atividades suspeitas, demonstrando-se essas práticas por meio de tipologias empregadas

na lavagem de dinheiro, com ênfase nos alertas (*red flags*) de ameaças e vulnerabilidades nacionais identificadas pelo COAF.

Ao final do segundo capítulo, concluiu-se que os mecanismos de *compliance*, representam os meios empregados para alcançar os objetivos da política preventiva descrita na Lei de Lavagem de Dinheiro brasileira. A abstração dessa ferramenta se materializa, no contexto financeiro, por meio de ações concretas.

Assim, pode-se afirmar que a estrutura de um programa de *compliance* no setor bancário, fundamenta-se na Circular do Bacen nº 3.978/2020 e uma série de atos regulatórios do sistema financeiro que estabelecem, de forma detalhada, todos os procedimentos que as instituições devem seguir para cumprir as regras de prevenção descritas na Lei (identificar, registrar e comunicar), bem como, na Resolução do CMN nº 4.595/2017, que descreve os elementos estruturantes essenciais os quais deve estar alicerçada a função do *compliance*, cuja principal finalidade consiste em testar e avaliar a aderência da instituição a essas regras.

Desse modo, a pesquisa foi desenvolvida com o propósito de analisar não apenas os aspectos normativos e teóricos, mas também os desafios práticos e as implicações reais da implementação dessa ferramenta. Por isso, explorou-se um estudo de caso, por meio da análise do caso Mensalão, a fim de evidenciar como falhas no cumprimento das normas podem comprometer a integridade do sistema financeiro e facilitar a ocorrência do crime de lavagem.

A análise do Caso, demonstrou uma série de erros na política de *compliance* do Banco Rural, que falhou na missão de prevenir esse ilícito, ao descumpriu as principais regras de caráter preventivo descritas na Lei Antilavagem e demais atos normativos do Bacen, vigentes na época. Dentre as principais inconformidades, constatou-se a falta de monitoramento adequado em relação às operações suspeitas as quais poderiam configurar sérios indícios de lavagem.

Os relatórios do Bacen registraram que a IF deixou de observar as transações em espécie realizadas de forma contumaz pelas empresas envolvidas no caso, em valores superiores aos limites estabelecidos, efetuadas por meio de cheques, sem a indicação da verdadeira identidade dos beneficiários. Bem como a falta de compatibilidade entre o faturamento mensal das empresas e as vultuosas somas movimentados em suas contas.

Além disso, a própria instituição falhou ao não seguir as normas relativas ao preenchimento adequado dos “Controles de Transações em Espécie”, nem à correta

identificação das pessoas físicas responsáveis pelos saques, ou seja, omitindo os reais beneficiários dos valores retirados. Segundo o Bacen, apesar de haver, à época dos fatos, diversos indícios de movimentação suspeita por parte as empresas, o Banco Rural não efetuou a devida comunicação à Autarquia fiscalizadora.

Somando-se a isso, a falha da área de *compliance* na falta de formalização adequada dos relatórios diante das irregularidades detectadas em relação a suspeitas de lavagem de dinheiro, aliada à negligência e à inércia da Alta administração em face das questões apontadas pelo setor, comprometeram a efetividade do sistema, evidenciando, assim, a ausência de uma cultura de *compliance* dentro da instituição.

Em síntese, o Banco Rural descumpriu as regulamentações vigentes, que teve início nos níveis operacionais e persistiram, embora detectados pelo departamento de *compliance*, terminando sendo negligenciadas pela Alta cúpula da entidade bancária, que não tomou as providências necessárias para corrigir as irregularidades.

Assim, pode-se concluir que, embora, à época do fato, os programas de *compliance* fossem ainda incipientes, de acordo com o estudo apresentado, evidencia-se que a instituição possuía conhecimento, ainda que mínimos, para o cumprimento das regras de prevenção à lavagem e dinheiro.

Todavia, em que pese o sistema tenha falhado na missão de evitar o ilícito, a ocorrência da lavagem de dinheiro no banco, por si só, não permite concluir sobre a (in)efetividade do programa de *compliance*. Isso porque, conforme observado, essa ferramenta identificou tanto o risco de lavagem, quanto as normas violadas. Por isso concordou-se com a posição de Nieto Martín ao afirmar que a efetividade do *compliance* revela-se a partir do grau de dificuldade imposto àqueles que tentam transgredi-lo, uma vez que, de acordo com o caso em questão, o próprio programa de *compliance* foi infringido.

Assim, entendeu-se que se os programas de *compliance* tivessem sido aplicados com rigor, poderiam ter contribuído de forma mais significativa para evitar o ilícito, ou, em última instância, haveria uma maior probabilidade de minorar o processo de lavagem.

Em última análise, de tudo que foi exposto, conclui-se, portanto, que, após a ocorrência do caso Mensalão, em especial, depois o julgamento da APn 470/MG, verificou-se uma evolução substancial das regulamentações no que tange à política de *compliance* no sistema bancário brasileiro, em consonância com as diretrizes internacionais.

A própria mudança legislativa incorporada à Lei de Lavagem de Dinheiro em 2012, é um reflexo desse progresso ao atribuir aos setores obrigados o encargo de adotar políticas, procedimentos e controles internos para “dar cumprimento”, frisa-se, às regras de prevenção descritas nos artigos 10 e 11 (identificação, registro e comunicação) do mesmo diploma legal.

De igual modo, a Resolução nº 4.595/2017, que instituiu a política de conformidade nas IFs, representa outro marco significativo dessa evolução ao traçar parâmetros essenciais para a implementação de um sistema de *compliance* nos bancos, com ênfase na estrutura e no detalhamento da execução das atividades relacionadas à função de conformidade, sobretudo, no que concerne às atribuições dos encarregados por aplicar a política descrita nesse documento, conferindo autonomia e independência a esses profissionais, além de enfatizar o papel da Alta administração (*one at the top*) na promoção da cultura de *compliance*.

Ademais, após a repercussão do caso, as normas que orientam o cumprimento das regras prudenciais descritas na Lei Antilavagem, passaram por significativos aprimoramentos. Naquela conjuntura, vigia as Circulares do Bacen nº 2.852/98 e a nº 3.098/03, as quais contemplavam disposições bastantes incipientes sobre os procedimentos a serem adotados na prevenção à lavagem.

Em 2009, essas medidas foram consolidadas na Circular nº 3.461/09, posteriormente, revogada, em 2020, pela Circular nº 3.978/20, que unificou diversas regulamentações em um único documento. Esse novo diploma especificou — com maior precisão e detalhamento — a forma de execução dos procedimentos preventivos, sobretudo, no que tange à manutenção de informações cadastrais, registros de serviços e operações financeiras, bem como à comunicação de transações suspeitas.

Uma das principais evoluções descritas nesse documento, refere-se à introdução da Avaliação Interna de Riscos (AIR), que dispõe acerca da necessidade das IFs identificarem e compreenderem suas principais fragilidades associadas ao risco da lavagem, tornando-se necessário avaliá-los e classificá-los quanto a probabilidade de ocorrência e a magnitude dos impactos que deles decorrem para uma adoção de medidas proporcionais e adequadas para mitigá-los.

Esse ato normativo destacou a necessidade de compatibilidade entre a política Antilavagem e os perfis de risco dos clientes, da instituição, das operações, das transações, dos produtos e serviços e dos funcionários, parceiros e prestadores de serviços terceirizados, além do estabelecimento de uma governança adequada de modo

a assegurar o cumprimento da política e dos procedimentos e controles de forma contínua.

No que tange aos procedimentos de monitoramento, de seleção e de análise de operações e situações suspeitas foram adicionadas situações específicas ao rol não exaustivo de operações que, considerando as características possam configurar a existência de indícios de suspeita de lavagem de dinheiro, com especial atenção a operações que apresentem incompatibilidade com a capacidade financeira do cliente.

A Circular aprimorou, ainda, a política “conheça seu cliente” ao detalhar os procedimentos a serem adotados na “identificação, qualificação e classificação” de clientes, incluindo, também, funcionários e parceiros, com destaque para o confronto de informações coletadas com as disponíveis em bancos de dados de caráter público ou privado. Ou seja, mais do que um cadastro, a atual política *know your cliente*, requer uma “segunda camada” ou, uma “dupla checagem”, que envolve coletava de dados, sua verificação e validação, sendo necessário, inclusive, recorrer a outras fontes, para assegurar a veracidade das informações prestadas, levando-se em conta a compatibilidade do perfil de risco do cliente com a natureza da relação de negócio.

Outrossim, o documento inova ao atribuir às IFs o dever de demonstrar o nível de eficácia na sua atuação mitigadora, por meio das ações empreendidas, de modo a indicar se elas funcionam na prática. Para tanto, há a necessidade da produção de um relatório anual com a avaliação de efetividade a fim de verificar se todo esse processo implantado dentro do banco cumpre com a política, regras, procedimentos e controles internos referentes à PLD/FTP. Sendo necessário, ainda, um plano de ação destinado a solucionar as deficiências detectadas.

Nesse tocante, importa ainda destacar a ampliação da relação de operações e situações que podem configurar indícios de lavagem de dinheiro, atualmente, descrita na Circular 4.001/20, bem como o avanço do Brasil ao publicar a Avaliação Nacional de Riscos (ANR) — consolidação da abordagem baseada em riscos (ABR) recomendada pelo GAFI — além da edição de coletâneas de tipologias empregadas na lavagem de ativos divulgadas pelo COAF, com vistas a aumentar a capacidade dos setores obrigados de identificar sinais de alerta (*red flags*) da ocorrência desse crime.

Portando, desde o caso Mensalão, foi possível perceber que houve uma evolução significativa no que tange ao recrudescimento no sistema brasileiro na tentativa de sanar os problemas evidenciados no caso em comento.

Não obstante, observou-se, também, que permanecem questões sensíveis no que tange à função do *compliance officer* (departamento de *compliance*) e a relação com a Alta administração, uma vez que, vários desdobramentos podem resultar dessa relação. Como forma de mitigar esse aparente conflito de interesses, considerou-se a hipótese, dos relatórios formalizados pelo setor de *compliance*, com as devidas recomendações, serem igualmente submetidos à apreciação dos Órgãos fiscalizadores. Dessa forma, vislumbra-se com essa medida, em situações de eventuais ilícitos, a proteção de possíveis responsabilizações, tanto dos profissionais responsáveis pelo *compliance*, quanto dos dirigentes e da própria instituição bancária.

Destarte, de tudo que foi analisado no presente trabalho, pode-se aduzir que, tanto a doutrina, quanto as normas de regulamentação, em âmbito nacional ou internacional estão alinhadas no que se refere aos elementos essenciais que um programa de *compliance* deve conter para prevenção e mitigação de riscos de irregularidades que venham a comprometer a integridade empresarial, os quais, no Brasil, encontram-se em todo um aparato normativo no Sistema Financeiro Nacional (SFN) brasileiro, especialmente na Resolução do CMN nº 4.595/17 e na Circular do Bacen nº 3.978/20.

A partir disso, constatou-se que o êxito do *compliance* está diretamente atrelado à efetividade desse sistema. No entanto, no decorrer do estudo, foi possível entender que a avaliação de sua efetividade é permeada por grandes desafios, visto que o Legislador exige a adoção de programas de *compliance* efetivos, contudo, nem mesmo com a indicação dos elementos que devem compor um programa, o Estado não fornece critérios claro e precisos para sua aferição, o que acarreta, em certo grau de subjetividade e, por conseguinte, na falta de segurança jurídica.

Em razão disso, defendeu-se uma atuação proativa dos Órgãos fiscalizadores/reguladores para o desenvolvimento de metodologias para a análise da efetividade dos programas de *compliance* no sistema bancário. Para isso, foi proposto como referencial o modelo de Avaliação Mútua desenvolvido pelo GAFI, que tem por base a *technical compliance assessment* (avaliação de conformidade técnica) e a *effectiveness assessment* (avaliação da efetividade).

Por fim, conclui-se que, embora o *compliance* seja um instrumento de gestão empresarial, cujo objetivo primordial, em essência, traduz-se em garantir que as organizações atuem em conformidade com leis, regulamentos, políticas internas, padrões e condutas éticas e, sua função precípua não seja evitar crimes, é inegável que

a aplicação adequada desse instrumento, consequentemente, acarretará na detecção e antecipação de riscos, vulnerabilidades, e falhas, de modo a coibir irregularidades e violação de normas, adquirindo, por conseguinte, uma conotação preventiva.

Na realidade brasileira, o caminho do *compliance* ainda está sendo pavimentado e, requer, ainda, aprimoramentos desse instrumento, tanto pelo nível de subjetividade conferido pelos Órgãos reguladores, quanto pela análise subjetiva do que seria um programa de *compliance* efetivo para cumprir com a missão para o qual foi criado.

6 REFERÊNCIAS

BACIGALUPO, Enrique. **"Compliance"** y **derecho penal**: prevención de la responsabilidad penal de directivos y de empresas. Hammurabi: Aranzadi, 2012.

BADARÓ, Gustavo Henrique; BOTTINI, Pierpaolo Cruz. **Lavagem de dinheiro**: aspectos penais e processuais penais — comentários à lei 9.613/1998, com alterações da lei 12.683/2012. 4. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. *E-book*. Disponível em: <https://next-proview.thomsonreuters.com/launchapp/title/rt/monografias/99942511/v5/page/1>. Acesso em: 05 set. 2023.

BRAUN, Julia. Caso Deolane Bezerra: como blets podem ser usadas para lavagem de dinheiro. In: **BBC: News Brasil**. São Paulo, 05 set. 2024. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/articles/c9qg907er8go>. Acesso em: 9 mar. 2025.

BECK, Francis Rafael; VECCHIO, Fabrizio Bom. O *criminal compliance* e seus efeitos: entre a prevenção ao cometimento de crimes e o afastamento e mitigação da responsabilidade penal do administrador. **RGC — Revista Governança Corporativa**. V. 10. p. 01-16. 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.21434/IberoamericanJCG.v10igc.134>. Acesso em: 18. Jan. 2025.

BRAITHWAITE, John. Enforced self-regulation: a new strategy for corporate crime control. **Michigan Law Review**. v. 80, n. 7, 1982, p. 1466–1507. Disponível em: <https://repository.law.umich.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=4245&context=mlr>. Acesso em: 07 set. 2024.

BANK FOR INTERNATIONAL SETTLEMENTS (BIS). **Basel committee on banking supervision**: *Compliance* and the *compliance* function in banks. Disponível em: <https://www.bis.org/publ/bcbs113.pdf> Acesso em: 03 mai. 2024.

BASEL COMMITTEE ON BANKING SUPERVISION (BCBS). **History – overview**. Disponível em: <https://www.bis.org/about/history.htm?m=13> Acesso em: 25 fev. 2024.

BASEL COMMITTEE ON BANKING SUPERVISION (BCBS). **History of the Basel Committee**. Disponível em: <https://www.bis.org/bcbs/history.htm> Acesso em: 25 fev. 2024.

BASEL COMMITTEE ON BANKING SUPERVISION (BCBS). **Compliance and the compliance function in banks**. Disponível em: <https://www.bis.org/publ/bcbs113.pdf>. Acesso em: 11 jul. 2024.

BASEL COMMITTEE ON BANKING SUPERVISION (BCBS). **Prevention of criminal use of the banking system for the purpose of money-laundering (December 1988)** Disponível em: <https://www.bis.org/publ/bcbsc137.pdf>. Acesso em: 29 mai. 2024.

BARROS, Marco Antônio de. **Lavagem de capitais**: crimes de lavagem, procedimento penal especial, protocolos administrativos e preventivos. 6^a ed. Curitiba: Juruá, 2022.

BASEL COMMITTEE ON BANKING SUPERVISION – BCBS. **Prevention of criminal use of the banking system for the purpose of money-laundering** (December 1988) Disponível em: <https://www.bis.org/publ/bcbsc137.pdf>. Acesso em: 29 mai. 2024.

BECK, Ulrich. **Sociedade global de risco**: na busca da segurança perdida. 2015.

BECKER, Gary S. Crime and punishment: an economic approach. **Journal of political economy**. Vol. 76, nº 2, 1968. P.169-217.

CORDERO, Isidoro Blanco. Criminalidad organizada y mercados ilegales. In: **Eguzkilore: Cuaderno del instituto Vasco de Criminología**, nº 11 – San Sebastián, 1997. p.213-231.

CORDERO, Isidoro Blanco. Eficacia del sistema de prevención del blanqueo de capitales estudio del cumplimiento normativo (*compliance*) desde uma perspectiva criminológica. In: **Eguzkilore: Cuaderno del Intituto Vasco de Criminología**, n. 23, pp. 117-138. San Sebastián, 2009.

CORDERO, Isidoro Blanco. **El Delito del blanqueo de Capitales**. Pamblona: Aranzadi, 1997.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Sistema financeiro nacional (SFN)**. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/sfn>. Acesso em: 05. Nov. 2024.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Recomendações de basileia**. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/recomendacoesbasileia>. Acesso em: 22 fev. 2024.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **O que é banco (instituição financeira)?** Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/bancoscaixaseconomicas>. Acesso em: 22. Fev. 2025.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Perguntas e respostas sobre a implantação de basileia iii no brasil**. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/content/estabilidadefinanceira/estabilidade_docs/perguntas_e_respostas_basileia_III.pdf. Acesso em: 3 mai. 2024.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Diretoria Colegiada. **Circular nº 3.978, de 23 de janeiro de 2020**. Dispõe sobre a política, os procedimentos e os controles internos a serem adotados pelas instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil visando à prevenção da utilização do sistema financeiro para a prática dos crimes de “lavagem” ou ocultação de bens, direitos e valores, de que trata a Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, e de financiamento do terrorismo, previsto na Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016. Disponível em: https://normativos.bcb.gov.br/Lists/Normativos/Attachments/50905/Circ_3978_v5_P.pdf. Acesso em: 13. Jul. 2024.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Diretoria Colegiada. **Carta circular nº 4.001, de 29 de janeiro de 2020.** Divulga relação de operações e situações que podem configurar indícios de ocorrência dos crimes de “lavagem” ou ocultação de bens, direitos e valores, de que trata a Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, e de financiamento ao terrorismo, previstos na Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016, passíveis de comunicação ao Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf). Disponível em: https://normativos.bcb.gov.br/Lists/Normativos/Attachments/50911/C_Circ_4001_v3_P.pdf. Acesso em: 05 jul. 2024.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Diretoria Colegiada. **Resolução nº 4.557, de 23 de fevereiro de 2017.** Dispõe sobre a estrutura de gerenciamento de riscos, a estrutura de gerenciamento de capital e a política de divulgação de informações. Disponível em: https://normativos.bcb.gov.br/Lists/Normativos/Attachments/50344/Res_4557_v8_P.pdf. Acesso em: 05 Jul. 2024.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Diretoria Colegiada. **Resolução nº 4.595, de 28 de agosto de 2017.** Dispõe sobre a política de conformidade (*compliance*) das instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/50427/Res_4595_v1_O.pdf. Acesso em: 03 mai. 2024.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Diretoria Colegiada. **Resolução nº 4.753, de 26 de setembro de 2019.** Dispõe sobre a abertura, a manutenção e o encerramento de conta de depósitos. Disponível em: https://normativos.bcb.gov.br/Lists/Normativos/Attachments/50847/Res_4753_v4_P.pdf. Acesso em: 05 nov. 2024.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Diretoria Colegiada. **Resolução CMN nº 4.859, de 23 de outubro de 2020.** Dispõe sobre a remessa de informações relativas aos integrantes do grupo de controle e aos administradores das instituições financeiras e das demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil e sobre a disponibilização de canal para comunicação de indícios de ilicitude relacionados às atividades da instituição. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/exibenumformativo?tipo=Resolu%C3%A7%C3%A3o%20CMN&numero=4859f>. Acesso em: 05 jul. 2024.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Sisbacen.** Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/meubc/sisbacen>. Acesso em: 10 jan. 2025.

BRASIL. Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF). **Avaliação Nacional de Riscos.** Brasília, DF: COAF, 2023. Disponível em: https://www.gov.br/coaf/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/avaliacao-nacional-de-riscos/3-2_relatorio-avaliacao-nacional-de-risco.pdf/view. Acesso: 21. Jun. 2024.

BRASIL. Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF). **Brasil recebe equipe de avaliadores do Gafi.** Disponível em: <https://www.gov.br/coaf/pt-br/assuntos/noticias/ultimas-noticias/brasil-recebe-equipe-de-avaliadores-do-gafi-1#:~:text=A%20visita%20da%20equipe%20%C3%A9,realizada%20em%20outubro%20de%202023>. Acesso em: 25. Jan. 2025.

BRASIL. Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF). **Casos e Casos: Coletânea de tipologias de LD/FTP - Edição Especial Avaliação Nacional de Risco 2021.** Disponível em: <https://www.gov.br/coaf/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/avaliacao-nacional-de-riscos/casos-e-casos-tipologias-edicao-especial-anr-2021.pdf>. Acesso em: 01 Dez. 2024.

BRASIL. Conselho de controle de atividades financeiras (COAF). **Gafi avalia positivamente o sistema de prevenção à lavagem de dinheiro do Brasil.** Brasília, DF: Coaf, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/coaf/pt-br/assuntos/noticias/ultimas-noticias/gafi-avalia-positivamente-o-sistema-de-prevencao-a-lavagem-de-dinheiro-do-brasil-1>. Acesso em: 27 out. 2023.

BRASIL. Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF). **Gafi alerta países:** somente medidas conjuntas globais podem conter riscos de lavagem. Brasília, DF: COAF, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/coaf/pt-br/assuntos/noticias/ultimas-noticias/gafi-alerta-paises-somente-medidas-conjuntas-globais-podem-conter-riscos-de-lavagem>. Acesso em: 15 set. 2023.

BRASIL. Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF). **O que é lavagem de dinheiro, financiamento do terrorismo e da proliferação de armas de destruição em massa.** Brasília, DF: Coaf, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/coaf/pt-br/assuntos/o-sistema-de-prevencao-a-lavagem-de-dinheiro/o-que-e-o-crime-de-lavagem-de-dinheiro-1d>. Acesso em: 05 set. 2023.

BRASIL. Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF). **O que faz o Coaf?** Brasília, DF: COAF, 2024. p.3. Disponível em: <https://www.gov.br/coaf/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/publicacoes-do-coaf-1/OquefazCoaf.pdf>. Acesso em: 05. Nov. 2024.

BRASIL. Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF). **Relatório de Avaliação Mútua Sumário Executivo (2010).** Disponível em: <https://www.gov.br/coaf/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/publicacoes/arquivo-de-pld-ft/sumario-executivo-brasil-2010-gafi.pdf/view>. Acesso em: 28 out. 2023.

BRASIL. Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF). **Relatório integrado de gestão 2023.** Brasília, DF: COAF, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/coaf/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/publicacoes-do-coaf-1/rig-coaf-2023.pdf> Acesso em: 05. Nov. 2024.

BRASIL. Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF). **Sumário executivo: Avaliação Nacional de Riscos.** Brasília, DF: COAF, 2022. Disponível em: https://www.gov.br/coaf/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/avaliacao-nacional-de-riscos/sumario_executivo-avaliacao-nacional-de-riscos.pdf/view. Acesso em: 03 out. 2023.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Guia de Implantação de Programa de Integridade em Empresas Estatais.** Disponível em: http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/etica-e-integridade/arquivos/programa_integridade_estatais.pdf. Acesso em: 08 Jan. 2025

BRASIL. Controladoria Geral da União. **Programa de Integridade - Diretrizes Para Empresas Privadas**. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/integridade/arquivos/programa-de-integridade-diretrizes-para-empresas-privadas.pdf>. Acesso em: 08 Jan. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 154 de 26 de junho de 1991**. Promulga a Convenção Contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas. Brasília, DF: Presidência da República, 1991. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0154.htm. Acesso em: 15 out. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 5.015 de, 12 de março de 2004**. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional. Brasília, DF: Presidência da República, 2004. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5015.htm. Acesso em 15 out. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 11.129, de 11 de julho de 2022**. Regulamenta a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2022/Decreto/D11129.htm Acesso em: 05 abr. 2024.

BRASIL. **Exposição de Motivos da Lei nº 9.613, de 1998**. Disponível em: <https://www.gov.br/coaf/pt-br/acesso-a-informacao/Institucional/a-atividade-de-supervisao/regulacao/supervisao/legislacao/exposicao-de-motivos-lei-9613-1.pdf/view> Acesso em: 18. Jan. 2025.

BRASIL. **Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964**. Dispõe sobre a Política e as Instituições Monetárias, Bancárias e Creditícias, Cria o Conselho Monetário Nacional e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1964. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14595.htm. Acesso e: 01. Fev. 2025.

BRASIL. **Lei nº 9.613, de 3 março 1998**. Dispõe sobre os crimes de “lavagem” ou ocultação de bens, direitos e valores; a prevenção da utilização do sistema financeiro para os ilícitos previstos nesta lei; cria o Conselho de Controle de Atividades Financeiras – COAF, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1998. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19613.htm Acesso em: 20. Nov. 2023.

BRASIL. **Lei nº 12.683, de 9 de julho de 2012**. Altera a Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, para tornar mais eficiente a persecução penal dos crimes de lavagem de dinheiro. Brasília, DF: Presidência da República, 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19613.htm. Acesso em: 20. Nov. 2023.

BRASIL. **Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013**. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. DF: Presidência da República, 2013. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm. Acesso em: 04. Jun. 2024.

BRASIL. Lei nº 13.974, de 7 de janeiro de 2020. Dispõe sobre o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf), de que trata o art. 14 da Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13974.htm Acesso em: 05. Nov. 2024.

BRASIL. Lei nº 14.475, de 21 de dezembro de 2022. Dispõe sobre diretrizes a serem observadas na prestação de serviços de ativos virtuais e na regulamentação das prestadoras de serviços de ativos virtuais; altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), para prever o crime de fraude com a utilização de ativos virtuais, valores mobiliários ou ativos financeiros; e altera a Lei nº 7.492, de 16 de junho de 1986, que define crimes contra o sistema financeiro nacional, e a Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, que dispõe sobre lavagem de dinheiro, para incluir as prestadoras de serviços de ativos virtuais no rol de suas disposições. Brasília, DF: Presidência da República, 2022. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2022/Lei/L14478.htm#art12. Acesso em: 20. Nov. 2024.

BRASIL. Lei nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023. Dispõe sobre a modalidade lotérica denominada apostas de quota fixa; altera as Leis nºs 5.768, de 20 de dezembro de 1971, e 13.756, de 12 de dezembro de 2018, e a Medida Provisória nº 2.158-35, de 24 de agosto de 2001; revoga dispositivos do Decreto-Lei nº 204, de 27 de fevereiro de 1967; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2022. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/l14790.htm. Acesso em: 09 mar. 2025.

BRASIL. Lei Complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2001. Dispõe sobre o sigilo das operações de instituições financeiras e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp105.htm

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. PF deflagra duas operações contra lavagem de dinheiro oriundo do tráfico. Disponível em: <https://www.gov.br/pf/pt-br/assuntos/noticias/2023/11/pf-deflagra-duas-operacoes-contra-lavagem-de-dinheiro-oriundo-do-trafico>. Acesso em: 17 nov. 2023.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Prevenção à lavagem de dinheiro e combate ao financiamento do terrorismo. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/assuntos/prevencao-lavagem-dinheiro>. Acesso em 20 out. 2023.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Operação Miopia combate evasão de divisas e lavagem de dinheiro no Paraná. Brasília, DF: Polícia Federal, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/pf/pt-br/assuntos/noticias/2019/08/operacao-miopia-combate-evasao-de-divisas-e-lavagem-de-dinheiro-em-parana>. Acesso em 03 ago. 2023.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro - ENCCLA. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/acesso-a-informacao/perguntas->

frequentes/ativos cooperacao/estrategia-nacional-de-combate-a-corrupcao-e-a-lavagem-de-dinheiro-enccla. Acesso em: 28 out. 2023.

BRASIL. Portaria Coana nº 81, de 17 de outubro de 2017. Dispõe sobre procedimentos operacionais relativos ao controle e despacho aduaneiro de remessa expressa internacional e à habilitação de empresa de transporte expresso internacional para o despacho aduaneiro de remessa expressa internacional. Disponível em: <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?visao=anotado&idAto=87216> Acesso em: 10. Mai. 2024.

BRASIL. Receita Federal do Brasil (RFB). Instrução Normativa RFB nº 1037, de 04 de junho de 2010. Brasília, DF: RFB, 2010. Disponível em: <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?visao=anotado&idAto=16002> Acesso em: 08 set. 2024.

BRASIL. Senado Federal. Manual de Comunicação da Secom. Brasília, DF. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/manualdecomunicacao/guia-de-economia/g7-e-g8>. Acesso em: 25 out. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Penal nº 470 Minas Gerais. Plenário. Relator: Min. Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, julgado em 17/12/2012. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=3678648>. Acesso em: 25 ago 2023.

BUSATO, Paulo César. O que não se diz sobre o *criminal compliance. Estudos sobre law enforcement, compliance e direito penal*. 2. ed. PALMA, Maria Fernanda; DIAS, Augusto Silva; MENDES, Paulo de Sousa. (coords). p. 21-55. Coimbra: Almedina, 2018.

CALLEGARI, André Luís; LINHARES, Raul Marques. **Lavagem de dinheiro** (com a jurisprudência do STF e do STJ. 2^a ed. Revisada, atualizada e ampliada de acordo com a Lei nº 14.478/2022. Rio de Janeiro: Marcial Pons, 2023.

CALLEGARI, André Luís; WEBER, Ariel Barazzetti. **Lavagem de dinheiro.** São Paulo: Atlas S.A, 2014.

CAPPELLARI, Álisson dos Santos. **Fintechs:** as novas tecnologias financeiras e as normas de *compliance* do Sistema Bancário Brasileiro. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2022.

CAPARRÓS, Eduardo Fabián. Internacionalización del lavado de activos e internacionalización de la respuesta. In: **combate al lavado de activos desde el sistema judicial.** BLANCO CORDERO, Isidoro; et.al. 5 ed. Publicado por el Departamento contra la Delincuencia Organizada Transnacional de la Secretaría de Seguridad Multidimensional de la Organización de los Estados Americanos, p. 11-92, Washington: OEA, 2018.

COIMBRA, Luiz Guilherme Aragão Madeira; IKENO, Fabio Hideki; IKEDA, Eric Alexandre; RODRIGUES, Gabriel Magalhães. Simplificando pagamentos digitais: prevenção à lavagem de dinheiro e antifraude. **Revista do laboratório de inovações financeiras e tecnológicas.** Banco Central do Brasil. Ed. 4. Brasília, 2022. p.159-183.

p.178. Disponível em: <https://revista.liftlab.com.br/lift/issue/view/19>. Acesso em: 15 out. 2023.

COSTA, Helena Regina Lobo da; ARAÚJO, Marinha Pinhão Coelho. *Compliance e o julgamento da APN 470. Revista Brasileira de Ciências Criminais*, pp. 215-230 São Paulo, v. 106, jan. 2014.

COSTA, José de faria. El blanqueo de capitales: Algunas reflexiones a la luz del Derecho penal y de la política criminal *In: Hacia um derecho penal economico europeo*: Jornadas en honor del Profesor Klaus Tiedemann. p.655-680. Madrid, 1995.

DE CARLI, Carla Veríssimo. **Lavagem de dinheiro**: ideologia da criminalização e análise do discurso. 2. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2012.

DEPARTMENT OF JUSTICE OF THE USA. **Anti-Bribery and books & records provisions of the foreign corrupt practices Act**. Disponível em: <https://www.justice.gov/sites/default/files/criminal-fraud/legacy/2012/11/14/fcpa-english.pdf> Acesso em: 04. jun. 2024.

EUROPOL. **The involvement of organised crime groups in sports corruption**. Disponível em:

https://www.europol.europa.eu/cms/sites/default/files/documents/the_involvement_of_organised_crime_groups_in_sports_corruption.pdf. Acesso em: 09 mar. 2025.

ENGELHARDT, Marc. **Sanktionierung von unternehmen und compliance**: eine rechtsvergleichende Analyse des Straf- und Ordnungswidrigkeitenrechts in Deutschland und den USA. Berlin, Duncker und Humblot, 2012.

ENGELHARDT, Marc. **The nature and basic problems of compliance regimes**: Beiträge zum Sicherheitsrecht. Freiburg: Max Planck, 2018. Disponível em: https://pure.mpg.de/rest/items/item_2643714_8/component/file_3007899/content. Acesso em: 02. Jan. 2025.

ESPAÑA, Gobierno. **Ley orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del código penal**. Boletín Oficial del Estado, v. 281, 1995. Disponível em: <https://www.boe.es/eli/es/lo/1995/11/23/10/con>. Acesso em: 29. Jan. 2025.

ESTELLITA, Heloisa. Bitcoin e lavagem de dinheiro: uma aproximação. Desafios indicam a necessidade de uma intensa e eficaz cooperação internacional em matéria financeira e penal. **Revista Jota**, 2019. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/penal-em-foco/bitcoin-e-lavagem-de-dinheiro-uma-aproximacao> Acesso em: 10. Jan. 2025.

ESTELLITA, Heloisa. Criptomoedas e lavagem de dinheiro. **Revista Direito FGV**, v 16 N.1, São Paulo, 2020. Resenha de: GRZYWOTZ, johanna. Virtuelle kryptowährungen und geldwäsche. Berlin: Duncker & Humblot, 2019. (Tese de doutorado, defendida, em 2018, na Faculdade de Direito da Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg, na Alemanha).

ESTELLITA, Heloisa. **Responsabilidade penal de dirigentes de empresas por omissão**. São Paulo: Marcial Pons, 2017.

ESTELLITA, Heloísa; HOMMES, Julia Rodrigues Casella. Lavagem de capitais e obras de arte: muito além da Lava Jato. **Revista do centro de pesquisa e formação**. nº 10, agosto 2020.

FERGUSON, Niall. **A ascensão do dinheiro: a história financeira do mundo**. Tradução de Cordélia Magalhães e Renato Marques. 3 ed. Revista e ampliada. São Paulo: Planeta, 2020. E-book. Disponível em: https://ler.amazon.com.br/?asin=B08SMRXZQ9&_encoding=UTF8&ref=dbs_p_ebk_r00_pcbc_rnvc00. Acesso em: 01 out. 2023.

FERNANDES, Fernando Andrade. Brasil. In: **Tratado angloiberoamericano sobre compliance penal**. p.155-239. ALONSO, Ontiveros Miguel; RODRÍGIES-LÓEZ, Fernando. (coords.) Valencia: Tirant lo blanch, 2021.

FERNÁNDEZ, Miguel Bajo; BACIGALUPO, Silvina. **Derecho penal económico**. 2. ed. Madrid: Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, 2010.

FERNÁNDEZ, Raquel Montaner. *Compliance*. In: **Lecciones de derecho penal económico y de la empresa**: parte geral y especial. p.97-118. SILVA SÁNCHEZ. Jesús-Maria (dir); ROBLES PLANES, Ricardo (coord). Espanha, Barcelona: Atelier, 2020.

FINANCIAL ACTION TASK FORCE - FATF/GAFI. OECD - GAFILAT (2023). **Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures – Brazil, Fourth Round Mutual Evaluation Report**, FATF, Paris: FATF, 2023. Disponível em: <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/fsrb-mer/Brasil-RELAT%C3%93RIO-DE-AVALIA%C3%87%C3%83O-M%C3%99ATUA-2023.pdf.coredownload.inline.pdf>. Acesso em: 02. Ago. 2024.

FINANCIAL ACTION TASK FORCE (FATF). **Handout: 2022 FATF assessment methodology**. Paris: FATF, 2022. Disponível em: <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/methodology/Handout-5th-Round-Methodology.pdf.coredownload.pdf>. Acesso em: 25. Jan. 2025.

FINANCIAL ACTION TASK FORCE (FATF). **High-Risk jurisdictions subject to a call for action - october 2023**. Paris: FATF, 2023. Disponível em: <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/High-risk-and-other-monitored-jurisdictions/Call-for-action-october-2023.html>. Acesso em: 27 out 2023.

FINANCIAL ACTION TASK FORCE (FATF). **Guidance for a risk-based approach the banking sector**. Paris: FATF, 2014. Disponível em: <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/guidance/Risk-Based-Approach-Banking-Sector.pdf>. Acesso em: 21 jun. 2024

FINANCIAL ACTION TASK FORCE (FATF). **Jurisdictions under Increased monitoring - 27 october 2023**. Paris: FATF, 2023. Disponível em: <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/High-risk-and-other-monitored-jurisdictions/Increased-monitoring-october-2023.html>. Acesso em: 27 out 2023.

FINANCIAL ACTION TASK FORCE (FATF). **Methodology: for Assessing Technical Compliance with the FATF Recommendations and the Effectiveness of AML/CFT/CPF Systems.** Paris, FATF, 2022. Last updated: August 2024. Disponível em: <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/methodology/FATF-Assessment-Methodology-2022.pdf.coredownload.inline.pdf>. Acesso em: 25. Jan. 2025.

FINANCIAL ACTION TASK FORCE (FATF). **Mutual evaluations.** Disponível em: <https://www.fatf-gafi.org/en/topics/mutual-evaluations.html>. Paris, FATF, 2022. Acesso em: 20 jan. 2025.

FINANCIAL ACTION TASK FORCE (FATF). **Outcomes FATF Plenary, 25-27 October 2023.** Paris: FATF, 2023. Disponível em: <https://www.fatf-gafi.org/content/fatf-gafi/en/publications/Fatfgeneral/outcomes-fatf-plenary-october-2023.html>. Acesso em: 27 out. 2023.

FINANCIAL ACTION TASK FORCE (FATF). **Outcomes from FATF Week - October 2023.** Paris: FATF, 2023. Disponível em: <https://www.fatf-gafi.org/en/home.html>. Acesso: 27 out 2023.

FINANCIAL ACTION TASK FORCE (FATF). **Procedures for the FATF Fourth Round of AML/CFT Mutual Evaluations.** Paris: FATF, 2023. Disponível em: <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/mutualevaluations/documents/4th-round-procedures.html>. Acesso em: 28 out. 2023.

FINANCIAL ACTION TASK FORCE (FATF). **Targeted Update on Implementation of the FATF Standards on Virtual Assets/VASPs.** France, Paris: FATF, 2024. Disponível em: <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/recommendations/2024-Targeted-Update-VA-VASP.pdf.coredownload.inline.pdf>. Acesso em: 02 jan. 2025.

FINANCIAL ACTION TASK FORCE (FATF). **Virtual Assets Red Flag Indicators of Money Laundering and Terrorist Financing.** France, Paris: FATF, 2020. Disponível em: <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/reports/Virtual-Assets-Red-Flag-Indicators.pdf.coredownload.pdf>. Acesso em: 10. Jan. 2025.

FEDERAÇÃO BRASILEIRA DE BANCOS (FEBRABAN). **Função de compliance.** Disponível em: https://www.legiscompliance.com.br/images/pdf/funcaodecompliance_09_abbi_febraban.pdf. Acesso em: 02 set. 2023.

FRANCO, J.A. González; SCHEMMEL, A. Blumenberg, A. La función del penalista en la confección, implementación y evaluación de los programas de cumplimiento. In: **El derecho penal económico en la era compliance.** ZAPATERO, Luis Arroyo; MARTÍN, Adán Nieto. (Orgs). p.155-163 Valencia: Tirant lo Blanch, 2013.

GALBRAITH, John Kenneth. **The great crash 1929.** Houghton Mifflin Harcourt, 2009.

GRUPO DE AÇÃO FINANCEIRA DA AMÉRICA LATINA (GAFILAT). *¿Qué es el gafilat?* Disponível em: <https://www.gafilat.org/index.php/es/gafilat/que-es-gafilat/>. Acesso em: 28 out 2023.

HASSEMER, Winfried. Perspectivas de uma moderna política criminal. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**. V.8, p.41-51 São Paulo, 1994.

HUANG, Jimmy Yicheng. Effectiveness of US anti-money laundering regulations and HSBC case study. **Journal of Money Laundering Control**, v. 18, n. 4, p. 525 – 532, 2015.

HUI, Chen; SOLTES, Eugene. Why *Compliance* Programs Fail: And How to Fix Them. **Harvard Business Review** 96, n.º 2, 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO GOVERNANCA CORPORATIVA (IBGC). *Compliance à luz da Governança corporativa*. Disponível em: <https://conhecimento.ibgc.org.br/Paginas/Publicacao.aspx?PubId=23486>. Acesso em: 26 mar. 2023.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARDIZATION (ISO). 37301: 2021: **Compliance management systems**: Requirements with guidance for use. Geneva, Switzerland, 2021. Disponível em: <https://www.iso.org/obp/ui/en/#iso:std:iso:37301:ed-1:v1:en>. Acesso em: 05 mar 2024.

KUHLEN, Lothar. Cuestiones fundamentales de *compliance* y Derecho Penal. In: **compliance y a teoria del Derecho penal**. KUHLEN, Lothar; MONTIEL, Juan Pablo; GIMENO, Íñigo Ortiz de Urbina. p. 51-76 Madrid: Marcial Pons, 2013.

LAMY, Anna Carolina Faraco; LAMY, Eduardo de Avelar. **Compliance empresarial**. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

LASCURAÍN, Juan Antonio. *Compliance*, debido control y unos refrescos In: **El derecho penal económico en la era compliance**. ZAPATERO, Luis Arroyo; NIETO MARTÍN, Adán. (Org.) p.111-135. Valencia: Tirant lo Blanch, 2013.

LAUFER, Willian S. Corporate liability, risk shifting and the paradox of *compliance*. **Vanderbilt Law Review**, v.52, pp.1344-1420, 1999.

LILLEY, Peter. **Lavagem de dinheiro**: negócios ilícitos transformados em atividades legais. Tradução de Eduardo Lasserre. São Paulo: Futura, 2001.

LINHARES. Raul Marques. Expansão desmedida do direito penal empresarial jamais é avanço. In: **Consultor Jurídico**, 2024. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2024-ago-08/expansao-desmedida-do-direito-penal-empresarial-jamais-e-avanco/> Acesso em: 03. Jan. 2025.

MARTÍN, Adán Nieto. Como Avaliar a efetividade dos programas de cumprimento. In: **Legitimidade e efetividade dos programas de compliance**. (Org.) Adán Nieto Martín; Eduardo Saad-diniz. 1 ed. São Paulo: Tirant Lo Blanch, 2021.

MARTÍN, Adán Nieto. La privatización de la lucha contra la corrupción. In: **El derecho penal económico en la era compliance.** NIETO MARTÍN, Adán; ZAPARETO, Luis Arroyo. (Dirs) pp.11-26. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2013.

MARTÍN, Adán Nieto. Problemas Fundamentales del Cumprimento Normativo em el Derecho Penal. In: **Compliance y teoría del derecho penal.** KUHLEN, Lothar (Dir.); MONTIEL, Juan Pablo (Dir.); GIMENO, Íñigo Ortiz de Urbina (Dir.). pp.21-50. Madrid: Marcial Pons, 2013.

MARTINEZ. André Almeida Rodrigues. **Compliance bancário essencial.** Indaiatuba, São Paulo: Foco, 2024. E-book.

MENDRONI, Marcelo Batlouni. **Crime de Lavagem de dinheiro.** 3^a ed. São Paulo, Atlas, 2015.

MONTANER, Raquel. **El compliance officer, ¿un profesional en riesgo?** Perspectiva penal, empresarial, procesal, de la fiscalía y jurisprudencial. NAVARRO, Jorge (Dir.); MONTANER, Raquel (Coord.) Profit Editorial, 2018.

MOTTA CARDOSO, Débora. **A extensão do Compliance no direito penal:** análise crítica na perspectiva da lei de lavagem de dinheiro. 2013. Tese – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2013.

NÍÑEZ, Anna. **El compliance officer, ¿un profesional en riesgo?** Perspectiva penal, empresarial, procesal, de la fiscalía y jurisprudencial. NAVARRO, Jorge (Dir.); MONTANER, Raquel (Coord.) Profit Editorial, 2018.

PIO CORRÊA, Luiz Maria. **O Grupo de ação financeira internacional (GAFI): organizações internacionais e crime transnacional.** Brasília: FUNAG, 2013.

RANGEL, Ronaldo; TONON, Daniel Henrique Paiva. A Teoria Econômica do Crime e a Teoria da Complexidade: as bases para um ensaio sobre a natureza da corrupção no Brasil. **Revista de Estudos Sociais**, v. 19, n.38, 2017.

RIPOLLÉS, José Luís Díez. **A política criminal na encruzilhada.** Trad. André Luís Callegari. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015.

RODRIGUES, Anabela Miranda. **Direito penal económico:** Uma política criminal na era *compliance*. Capítulo: 4. Direito Penal Econômico: é legítimo? É necessário? Almedina: Coimbra, 2020. E-book. Disponível em: https://ler.amazon.com.br/?asin=B089NFMQZ7&encoding=UTF8&ref=dbs_p_ebk_r00_pbcn_rnvc00. Acesso em: 16 ago. 2023.

RODRIGUES, Marcus Vinicius. **Ações para qualidade:** gestão estratégica e integrada para melhoria dos processos na busca da qualidade e produtividade. 6^a ed. São Paulo, 2020.

ROTSCH, Thomas. Grundlagen. In: **Criminal Compliance. Handbuch.** Rotsch, Thomas (Org.). Baden-Baden: Nomos, 2015.

ROXIN, Claus. **Estudos de direito penal**. 2ed. Tradução: Luís Greco. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

SARAIVA, Renata Machado. **Criminal compliance como instrumento de tutela ambiental**: a propósito da responsabilidade penal de empresas. Universidade de Lisboa (Portugal), 2015.

SAAD-DINIZ, Eduardo; SILVEIRA, Renato de Mello Jorge. **Compliance, direito penal e lei anticorrupção**. São Paulo: Saraiva, 2015.

SAAD-DINIZ, Eduardo. A criminalidade empresarial e a cultura de *compliance*. **Revista Eletrônica de Direito Penal AIDP-GB**. Ano 2, vol. 2, 2014. p.112-121.

SAAD-DINIZ, Eduardo. **Ética negocial e compliance**: entre a educação executiva e a interpretação judicial. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

SAAD-DINIZ, Eduardo. Falsa percepção do controle nos programas de *compliance*: pluralismo moral e análise de risco. In: **Legitimidade e efetividade dos programas de compliance**. (Org.) Adán Nieto Martín; Eduardo Saad-diniz. 1 ed. São Paulo: Tirant Lo Blanch, 2021.

SAAVEDRA, Giovani. **Compliance**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. E-book. Disponível em: <https://next-proview.thomsonreuters.com/title>. Acesso em: 02 fev. 2025.

SAAVEDRA, Giovani. *Compliance* criminal: revisão teórica e esboço de uma delimitação conceitual. **Revista Duc In Altum-Cadernos de Direito**. v. 8, n. 15, 2016. p. 239-256.

SÁNCHEZ-MACÍAS, José-Ignacio; RODRÍGUEZ-LÓPEZ, Fernando. Estudio Preliminar. In: **Tratado angloiberoamericano sobre compliance penal**. ALONSO, Ontiveros Miguel; RODRÍGIES-LÓEZ, Fernando. (coords.) pp. 27-58. Valencia: Tirant lo blanch, 2021.

SÁNCHEZ, Jesús-María Silva. SÁNCHEZ, Jesús-María Silva. Deberes de vigilancia y *compliance* empresarial. In: **Compliance y Teoría Del Derecho Penal**. pp.76-106.

SÁNCHEZ, Jesús-María Silva. **La expansión del Derecho Penal**: aspectos de la Política criminal em las sociedades posindustriales. 2^a ed. Montevideo - Buenos Aires: Editorial Bdef, 2006.

SCANDELARI, Gustavo Britta. **Compliance e prevenção corporativa de ilícitos**: Inovações e aprimoramentos para programas de integridade. São Paulo: Almedina, 2022.

SCHWAB, Klaus. **A quarta revolução industrial**. Trad. Daniel Moreira Miranda. 1^a ed. São Paulo: Edipro, 2016.

SIEBER, Ulrich. Programas de *compliance* em el derecho penal de la empresa: Uma nueva Concepción para controlar la criminalidad económica. In: **El derecho penal económico en la era *Compliance***. pp. 63-109. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2013.

SOLER, Jaume Antich. ***compliance* program penal y sus efectos em la ejecución y atenuación de la responsabilidad penal de la persona jurídica**. Tese. 2017. P.18
Acesso em:
<https://www.tdx.cat/bitstream/handle/10803/458613/jas1de1.pdf?sequence=1>.
Disponível em: Acesso em: 02. Jan. 2025.

SOLTES, Eugene F. Evaluating the effectiveness of corporate *compliance* programs: establishing a model for prosecutors, courts, and Firms. **NYU Journal of Law & Business** 14, no. 3 (2018) pp. 965–1011.

SOUZA, Artur de brito Gueiros; JAPIASSÚ, Carlos Eduardo Adriano. Criminologia e delinquência empresarial: da cultura criminógena à cultura do *compliance*. **Quaestio Iuris (QI)**, v. 10, n. 2. Rio de Janeiro, 2017. p.1031-1051.

SUPERINTENDÊNCIA DE SEGUROS PRIVADOS. **O Grupo de ação financeira - GAFI/FATF**. Disponível em: <https://www.gov.br/susep/pt-br/assuntos/cidadao/pldftp/o-grupo-de-acao-financeira-gafi-fatf> . Acesso em: 25 out. 2023.

SUTHERLAND, Edwin. A criminalidade de colarinho branco. **Revista Eletrônica de Direito Penal e Política Criminal – UFRGS**. Tradução de Lucas Minorelli. v. 2, n. 2, 2014, p.93-103.

TAVARES, Juarez. **Teoria dos crimes omissivos**. Madrid: Marcial Pons, 2012.

TEEN, Mak Yuen; TAN, Richard. **Corporate governance case studies**: financial services edition. Austrália: Austrália CPA, 2020. p.75. Disponível em: <https://governanceforstakeholders.com/wp-content/uploads/2020/07/cg-fs-casestudies.pdf>. Acesso em: 18 jan. 2025.

TEIXEIRA, Anderson Vichikesnki. Constitucionalismo transnacional: por uma compreensão pluriversalista do Estado constitucional. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, vol. 3, n. 3, p. 141-166, set./dez. 2016. DOI: 10.5380/rinc.v3i3.48066. p.156.

TIEDEMANN, Klaus. **Lecciones de derecho penal económico**. 1^a ed. Barcelona: PPU, 1993.

TIEDEMANN, Klaus. El derecho comparado en el desarrollo del derecho penal económico. In: **El derecho penal económico en la era *compliance***. ARROYO ZAPATERO, Luis; NIETO MARTÍN, Adán (dir.). Valencia: Tirant lo Blanch, 2013.

TONDINI, Bruno. **Blanqueo de capitales y lavado de dinero**: su concepto, historia y aspectos operativos. Buenos Aires: Centro Argentino de Estudios Internacionales, 2008.
Disponível em:

https://bibliodrogas.gob.cl/biblioteca/documentos/CONTROL_AR_5558.PDF. Acesso: 21 Set. 2023.

UNITED STATES SECURITIES AND EXCHANGE COMMISSION. **Our Goals**. Disponível em: <https://www.sec.gov/our-goals>. Acesso em: 26 fev. 2024.

UNITED STATES. Department of Justice Criminal Division. **Evaluation of corporate compliance programs** (Updated September 2024). Disponível em: <https://www.justice.gov/criminal/criminal-fraud/page/file/937501/dl?inline>. Acesso em: 25. Jan. 2025.

VASCONCELOS, Douglas Borges de. **A política pública de combate à lavagem e dinheiro no Brasil**. Rio De Janeiro: Lumen Juris, 2015.

VERÍSSIMO, Carla. **Compliance incentivo à adoção de medidas anticorrupção**. São Paulo: Saraiva, 2017.

VIEIRA, Vânia Lúcia Ribeiro. A atuação do COAF na prevenção à lavagem de dinheiro à luz da Teoria da Regulação Responsiva. **Revista de Direito Setorial e Regulatório**, Brasília, v. 4, n.1, p. 263-288, 2018.

VILA, Ivó Coca. Los modelos de prevención de delitos como eximente de la responsabilidad ‘penal’ empresarial en el ordenamiento jurídico español. In: **Compliance y responsabilidad penal de las personas jurídicas**: EEUU, España, Italia, México, Argentina, Colombia, Perú y Ecuador. VILA, Ivo Coca; MANRÍQUEZ, Alfredo R. Uribe. (Coods), p.125-146. Ciudad de México: Editorial Flores, 2017.

VILA, Ivó Coca. Programas de cumplimiento como forma de autorregulación regulada? In: Sánchez, Jesús-María Silva; Fernández, Raquel Montaner. In: **Criminalidad de empresa y compliance: prevención y reacciones corporativas**. pp. 43-72. Barcelona: Atelier, 2013.

WALKER JR, James. **Compliance criminal como prevenção da lavagem de dinheiro e do terrorismo transnacional**. 1 ed. Belo horizonte: D'Plácito, 2020.